



**SUSANA MARIA  
ESTEVES MILHO  
ARAÚJO**

**CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO  
O PAPEL DOS JOVENS NO PLANEAMENTO  
TERRITORIAL LOCAL**



**Universidade de Aveiro**  
**Ano 2018**

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do  
Território

**SUSANA MARIA  
ESTEVES MILHO  
ARAÚJO**

**CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO  
O PAPEL DOS JOVENS NO PLANEAMENTO  
TERRITORIAL LOCAL**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planeamento Regional e Urbano, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor José Carlos Baptista da Mota, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, da Universidade de Aveiro

## **o júri**

presidente

**Professor Doutor Fernando Manuel Martins Nogueira**  
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

**Professora Doutora Rosa Lúcia de Almeida Leite Castro Madeira**  
Professora Auxiliar da Universidade de Aveiro

**Professor Doutor José Carlos Baptista da Mota**  
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

## **agradecimentos**

Ao meu orientador, Professor Doutor José Carlos Mota, pela disponibilidade na troca de ideias que tanto enriqueceram este trabalho e a mim, pelo incentivo e confiança que sempre me transmitiu, pela forma como inspira, pela amizade.

Ao Professor Doutor Sérgio Claudino, do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, que gentilmente se prontificou para partilhar a sua experiência e que possibilitou a comunicação com as escolas.

Ao Professor Doutor e amigo João Armando Gonçalves, do Instituto Superior de Engenharia de Coimbra, pela partilha de conhecimento e experiência, pela palavra de incentivo.

A todos os respondentes, que pela sua contribuição no inquérito, me ajudaram a conhecer melhor a realidade e a prática nas escolas.

À minha família, pelo tempo, compreensão e apoio.

## **palavras-chave**

Planeamento do território, cidadania, participação, jovens, metodologias

## **resumo**

A presente dissertação constitui um trabalho de investigação e análise, em torno da cidadania dos jovens em contextos decisórios de gestão e planeamento territorial, ao nível local. O principal fio condutor ao longo da dissertação, centra-se na reflexão crítica sobre a realidade atual e sobre que papel podem os jovens vir a desempenhar, sobretudo na reversão das tendências não participativas e no impulso que poderão dar à cidadania ativa, hoje e no futuro.

O documento pretende refletir sobre os principais benefícios e potencialidades da participação ativa dos jovens nos processos de decisão relacionados com as políticas públicas, mas também sobre os obstáculos e desafios, que a concretização de tal envolvimento representa.

Partindo da premissa de base, de que os jovens não participam nas decisões sobre o território porque ainda não existe uma metodologia específica e porque ainda não houve adequação dos processos para o seu eficaz envolvimento, foi analisado um conjunto de experiências e iniciativas de envolvimento de jovens em processos participativos. Foi possível identificar diferentes abordagens metodológicas de integração da componente de participação dos jovens nos processos de planeamento do território e refletir sobre que papéis poderão desempenhar e que contributos poderão os jovens dar neste contexto, apresentando possíveis pistas de como as levar à prática, à escala local.

Com base no conjunto de reflexões e aprendizagens desenvolvidas, foi possível concluir que existem formas de potenciar e valorizar o contributo dos jovens que terão de passar pela integração destas preocupações na agenda local mas também nacional, da política pública para a juventude e também para o ordenamento do território, mas sobretudo, pela mudança na forma como se pensa e ‘faz’ hoje participação.

**keywords**

Spatial planning, citizenship, participation, youth, methodologies

**abstract**

This dissertation is a research and analysis work about young people citizenship in decision-making contexts about management and local spatial planning. The main 'thread' throughout the dissertation focuses on critical reflection about current reality and on the young people roleplay, especially in the reversal of non-participatory tendencies and the new life they can give to active citizenry today and in the future.

The dissertation aims to reflect on the main benefits and potentialities of young people's active participation in decision-making processes related to public policies, but also on the obstacles and challenges that the implementation of such involvement represents.

Based on the basic premise that young people do not participate in the territorial issues because there is no specific methodology yet and because there is still no adaptation of the processes that can provide their effective involvement, these research presents a set of participatory experiences and initiatives involving young people. It was possible to identify some of the great potentialities of this involvement, but also the challenges and the obstacles that will have to be overcome in the meantime.

It was possible to conclude that there are ways to enhance and value the contribution of young people, namely by integrating these concerns into the public policy for youth and territorial management, both in local and national agenda, but above all, by changing the way we all understand and practice participation today.

## **ÍNDICE GERAL**

<b>ÍNDICE DE FIGURAS .....</b>	<b>iii</b>
<b>ÍNDICE DE QUADROS .....</b>	<b>v</b>
<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS .....</b>	<b>vi</b>
<b>1. Introdução .....</b>	<b>13</b>
<b>1.1 Apresentação do tema e motivações .....</b>	<b>13</b>
<b>1.2 Objetivos e questões de investigação.....</b>	<b>17</b>
<b>1.3 Metodologia.....</b>	<b>18</b>
<b>1.4 Estrutura da dissertação.....</b>	<b>20</b>
<b>2. Participação pública e participação juvenil.....</b>	<b>25</b>
<b>2.1 Participação pública .....</b>	<b>25</b>
2.1.1 Enquadramento conceptual .....	25
2.1.2 Abordagens e níveis de participação .....	28
2.1.3 Benefícios e debilidades destes processos .....	30
<b>2.2 Participação juvenil .....</b>	<b>31</b>
2.2.1 Enquadramento conceptual .....	31
2.2.2 Os modelos e os níveis de participação das crianças e jovens .....	33
2.2.3 Aspetos metodológicos .....	37
2.2.4 Diferentes abordagens e contextos.....	42
2.2.5 Oportunidades e debilidades.....	51
<b>2.3 Síntese e reflexões .....</b>	<b>52</b>
<b>3. Participação pública no contexto do planeamento do território em Portugal .....</b>	<b>63</b>
<b>3.1 Sistema de planeamento territorial português .....</b>	<b>63</b>
<b>3.2 Participação pública em planeamento do território .....</b>	<b>67</b>
3.2.1 Evolução dos processos de participação pública em planeamento do território .....	69
3.2.2 A participação pública prevista nos instrumentos normativos legais .....	72
3.2.3 A participação pública prevista nos instrumentos de planeamento territorial local .....	75
<b>3.3 Síntese e reflexões .....</b>	<b>81</b>
<b>4. Participação juvenil no contexto geral do planeamento do território .....</b>	<b>89</b>
<b>4.1 Enquadramento conceptual.....</b>	<b>89</b>
4.1.1 Razões para participar .....	90
4.1.2 Dificuldades, desafios e benefícios do envolvimento dos jovens.....	91

<b>4.2</b>	<b>Experiências participativas com jovens – outras geografias .....</b>	<b>95</b>
4.2.1	Relação Escola - Comunidade.....	96
4.2.2	Comissões consultivas de jovens.....	98
4.2.3	<i>Workshops</i> temáticos .....	101
<b>4.3</b>	<b>Síntese e reflexões .....</b>	<b>105</b>
<b>5.</b>	<b>Participação juvenil no contexto do planeamento do território em Portugal .....</b>	<b>111</b>
<b>5.1</b>	<b>Iniciativas de envolvimento de jovens em processos participativos .....</b>	<b>111</b>
5.1.1	Concurso Cidades Criativas.....	112
5.1.2	Proença-a-Novos .....	116
5.1.3	Nós Propomos! Cidadania e Inovação na Educação Geográfica .....	123
<b>5.2</b>	<b>Síntese e reflexões .....</b>	<b>140</b>
<b>6.</b>	<b>Considerações finais e sugestões metodológicas .....</b>	<b>147</b>
<b>6.1</b>	<b>Síntese final e discussão .....</b>	<b>147</b>
<b>6.2</b>	<b>Construção de reais possíveis - sugestões metodológicas, para integração da participação das crianças e jovens no contexto de planeamento local .....</b>	<b>153</b>
<b>6.3</b>	<b>Limitações da investigação e questões para o futuro .....</b>	<b>168</b>
	<b>Referências bibliográficas .....</b>	<b>171</b>



## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Esquema da metodologia da dissertação .....	19
Figura 2 - Escada de participação cidadã (Arnstein, 1969) .....	26
Figura 3 - Escada de participação infantil (Hart, 1992) .....	34
Figura 4 - Caminhos para a participação (Shier, 2001) .....	35
Figura 5 - As dimensões da participação juvenil (Driskell, 2002) .....	36
Figura 6 - Municípios portugueses com orçamento participativo jovem, concluído ou em curso ...	47
Figura 7 - Guia para a construção de Cidades Amigas das Crianças .....	49
Figura 8 - Jogadores de ‘ <i>Pokémon Go</i> ’, juntos em Toronto .....	50
Figura 9 – Base da política de ordenamento do território e de urbanismo, em Portugal .....	64
Figura 10 – Âmbitos e funções dos instrumentos do sistema de gestão territorial .....	65
Figura 11 - Etapas de execução dos PMOT's .....	76
Figura 12 - Relação Escola-Comunidade enquanto abordagem participativa .....	97
Figura 13 - Comissários da Juventude em debate (Hampton) .....	98
Figura 14 - Um grupo de estudantes participantes no <i>workshop</i> ‘ <i>Let’s Imagine Saida</i> ’ .....	103
Figura 15 - Exemplos da atividade ‘ <i>blocks and blocks</i> ’ (identificação de preferências) .....	103
Figura 16 - Cartaz promocional da 1ª edição do Concurso ‘Cidades Criativas’ .....	113
Figura 17 – Diferentes momentos do Concurso ‘Cidades Criativas’ .....	114
Figura 18 - Exemplos de propostas apresentadas a Concurso .....	115
Figura 19 – Momento de comemoração na festa do Concurso ‘Cidades Criativas’ .....	115
Figura 20 - Logótipo do projeto ‘Proença-a-Novos’ .....	120
Figura 21 - Mapa emocional do espaço público analisado .....	120
Figura 22 - Atividade de mapeamento das experiências dos jovens na vila .....	121

Figura 23 - Atividade de ‘safari fotográfico’ .....	121
Figura 24 - Dinâmicas de síntese e priorização .....	122
Figura 25 - Atividade ‘world coffe’, para recolha de propostas .....	122
Figura 26 - Cartaz de divulgação da 7ª edição do projeto e abertura de candidaturas.....	124
Figura 27 - Edição 2015/2016 - logótipo escolhido pelos alunos e professores .....	127
Figura 28 - Edição 2015/2016 - logótipo selecionado pelo público em geral .....	127
Figura 29 - Exemplo de apoio técnico na Câmara Municipal de Évora .....	128
Figura 30 - Seminário Nacional do Projeto ‘Nós Propomos!’, na Aula Magna, 2017 .....	129
Figura 31 – “Jovens alunos contribuem para planeamento” .....	130
Figura 32 – “Agrupamento cria projetos para melhorar território” .....	130
Figura 33 – Câmara de Braga quer “promover a cidadania participativa” entre os jovens .....	131
Figura 34 - O futuro das cidades está nas mãos de adolescentes.....	131
Figura 35 - Cartaz das escolas participantes no projeto “Nós Propomos!”, edição 2016/2017 ....	132
Figura 36 - Cartaz de divulgação do I Congresso Ibero-Americano ‘Nós Propomos!’ .....	137
Figura 37 – Integração das fases de participação no processo de elaboração dos PMOT’s .....	158
Figura 38 - Fluxo do processo de planeamento local participado – etapas 1 e 2 .....	160
Figura 39 - Fluxo do processo de planeamento local participado – etapas 3 a 5 .....	163
Figura 40 - Fluxo do processo de planeamento local participado – etapas 6 a 9 .....	165

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Técnicas metodológicas - Programa Cidades Amigas das Crianças .....	39
Quadro 2 - Os diferentes tipos de envolvimento de jovens e metodologias possíveis.....	39
Quadro 3 - Leitura conjunta das debilidades dos processos participativos .....	54
Quadro 4 - Obstáculos à participação juvenil, na opinião das organizações e dos jovens .....	55
Quadro 5 – Benefícios do envolvimento dos jovens nos processos participativos .....	55
Quadro 6 – Aspetos metodológicos sobre os processos participativos com jovens, identificados na revisão da literatura disponível.....	56
Quadro 7 – Quadro geral dos Instrumentos de Gestão Territorial.....	67
Quadro 8 - Níveis e intensidades de participação cidadã previstos no quadro legal português .....	75
Quadro 9 - A participação pública prevista nos PMOT's (a leitura normativa) .....	78
Quadro 10 - A participação pública prevista nos PMOT's (a leitura operativa) .....	79
Quadro 11 - A participação pública prevista nos PMOT's (a leitura crítica) .....	80
Quadro 12 - Benefícios da participação dos jovens.....	93
Quadro 13 - Razões para o envolvimento dos jovens e dificuldades sentidas .....	94
Quadro 14 – Desafios e benefícios do envolvimento dos jovens .....	95
Quadro 15 – Fatores de sucesso identificados nas iniciativas internacionais analisadas .....	105
Quadro 16 – Síntese dos aspetos metodológicos dos processos participativos com jovens, identificados nas iniciativas internacionais analisados .....	106
Quadro 17 - Perfil das três iniciativas participativas nacionais .....	111
Quadro 18 – Etapas e recursos do Concurso 'Cidades Criativas' .....	116
Quadro 19 – As etapas e os objetivos do caso de estudo 'Proença-a-Novos' .....	119
Quadro 20 – Etapas e recursos do caso de estudo, 'Proença-a-Novos' .....	123
Quadro 21 – O processo do projeto 'Nós Propomos!' .....	126

Quadro 22 - Dificuldades sentidas ao longo do projeto .....	135
Quadro 23 – Síntese dos principais aspetos metodológicos dos processos participativos com jovens, identificados nas iniciativas nacionais .....	140
Quadro 24 – A integração da participação dos jovens nos PMOT's – enquadramento geral do processo .....	157
Quadro 25 – Etapas dos PMOT's e fases de participação .....	159

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Adesão ao inquérito <i>online</i> .....	133
Gráfico 2 – Diferentes abordagens de sensibilização .....	134
Gráfico 3 – Metodologias escolhidas .....	134
Gráfico 4 - Intervenientes na construção de propostas .....	135
Gráfico 5 - Impactos gerados pelas propostas .....	136
Gráfico 6 - Avaliação posterior à participação no Projeto .....	136

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AP	Administração Pública
CNJ	Conselho Nacional de Juventude
CNUDC	Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança
CNE	Corpo Nacional de Escutas
COP	Conselho do Orçamento Participativo
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
CTN	Comissão Nacional do Território
DCSPT	Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território
DGT	Direção Geral do Território
DGOTDU	Direção Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano
ENEC	Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania
FNAJ	Federação Nacional das Associações Juvenis
IGOT	Instituto de Geografia e Ordenamento do Território
IPDJ	Instituto Português do Desporto e da Juventude
LBSOTU	Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo
ONG	Organização não governamental
OPJ	Observatório Permanente da Juventude
OPJo	Orçamento Participativo Jovem
PAL	Plano de Ação Local
PCAC	Programa Cidades Amigas das Crianças
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
PP	Plano de Pormenor
PU	Plano de Urbanização
RJIGT	Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial
REOT	Relatório de Estado do Ordenamento do Território
RNAJ	Registo Nacional do Associativismo Jovem
SNI	Sistema Nacional de Informação
UA	Universidade de Aveiro
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations Children's Fund
WOSM	World Organization of the Scout Movement



1

## Introdução





*Cities have the capability of providing something for everybody, only because, and only when, they are created by everybody (Jane Jacobs)*



# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1 Apresentação do tema e motivações

A cultura cívica de participação valorizadora do ordenamento do território<sup>1</sup> é hoje, a par com outras vertentes de participação formal, muitas vezes insipiente e em algumas circunstâncias, quase ausente. Apesar da forte e quotidiana ligação das pessoas com os locais onde vivem, e por mais contraditório que possa parecer, continua a assistir-se a algum desinteresse perante muitos dos momentos de participação dos quais têm legitimidade para fazer parte ativa. A Declaração Universal do Direitos Humanos estabelece nos seus artigos 27º e 28º que todos os Homens têm o direito de participar livremente na vida da comunidade. Apesar de a participação ser um dos principais pilares dos sistemas políticos democráticos e de as suas manifestações serem diversas (Ferreira, Lobo, Rowland, & Sanches, 2017, p. 136), existe uma alienação política por parte das populações, que se sentem distanciadas em relação ao poder político, circunstância esta, que poderá ser justificada, entre outros, com os efeitos gerados pela sequência das distintas formas de governação até à data (Coelho, 2018, p. 1).

Por outro lado, Ferrão (2014) sustenta que “sabemos muito pouco sobre as condições sociais de funcionamento do ordenamento do território como política pública” e refere as “insuficientes *cultura de território* e *cultura de ordenamento do território*”, como as principais razões para os fracos níveis de participação que se têm vindo a verificar. Na sua opinião, a “ausência de uma cultura cívica de ordenamento do território”, é uma das causas para a atual “fragilidade da política de ordenamento do território” (2014, p. 25), circunstância à qual acresce a ausência de discussão pública e o grande desconhecimento que ainda existem sobre esta temática. A necessária nova cultura de território e de ordenamento do território a que o autor se refere, e de acordo com a sua opinião, consiste em “crenças e valores com tradução em atitudes, competências e práticas quotidianas por parte da população em geral, e dos membros das comunidades científica, técnica e política, com intervenção direta no ordenamento do território” (Ferrão, 2014, p. 115), que ainda não existem plenamente, especialmente por parte da população em geral, sendo que outras opiniões defendem mesmo que a cultura de participação e cidadania é independente dos recursos dos municípios e decorre essencialmente, de disposições propícias ao aprofundamento democrático por parte dos atores do poder local (Vieira, Ferreira, & Pinho, 2017).

O Programa Nacional da Política de Ordenamento (PNPOT), revisto este ano, preconiza que o aumento desta *cultura de território*, deverá centra-se sobretudo no papel da educação (informação, conhecimento, valores, comportamentos), na importância atribuída a campanhas de sensibilização e consciencialização, e no papel da comunicação social. Por outro lado, aquele

---

<sup>1</sup> Um dos 24 problemas para o ordenamento do território, identificados no relatório anexo à Lei nº 58/2007, de 4 de setembro, que aprovou o primeiro Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

Programa relaciona a nova cultura de ordenamento do território, com um reforço das competências técnicas e relacionais, com uma maior capacitação institucional, com uma maior aposta na governação colaborativa, na governança territorial e nas próprias práticas de planeamento e de monitorização e avaliação.<sup>2</sup>

A reversão da tendência não-participativa em contextos formais, não é fácil nem rápida, pois requer mudanças estruturais e culturais que se desenrolam lentamente no tempo, ao compasso de outras aprendizagens e vivências inerentes ao crescimento de cada pessoa, enquanto indivíduo e enquanto cidadão. Trevisan (2015)<sup>3</sup> refere o conceito de cidadania instantânea, que é um pouco o que acontece hoje em dia; sem espaço de aprendizagem prévia, ao atingir a maioridade, o jovem pode, de um dia para o outro, começar a fazer uma série de atividades que lhe estavam vedadas até então. O papel da escola e da educação nesta temática, é incontornável e largamente defendido na literatura. Tornar-se um cidadão conhecedor e participativo na sociedade, é um processo que demora o seu tempo, mas no qual a escola deve ser facilitadora do desenvolvimento da consciência e ação políticas dos jovens, pois é na fase da aprendizagem, que se torna preponderante o papel da escola junto dos mais jovens. As abordagens educativas podem de facto fomentar os momentos de discussão e de partilha, e serem catalisadores do desenvolvimento político dos adolescentes ou, ao contrário, podem não permitir a diversidade e controvérsia na sala de aula e apresentar 'a realidade' em vez de diferentes perspetivas de um dado assunto ou tema (Azevedo, 2009, p. 78).

Mas será que a escola está a investir neste papel que também é o seu? Estarão os jovens a ser sensibilizados para olhar de forma crítica o que os rodeia, para a necessária aprendizagem da vivência coletiva, de partilha de ideias e de trabalho em comun(idade), da procura conjunta de soluções? A própria Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania<sup>4</sup> reforça esta ideia, ao afirmar que a educação de qualidade é um direito humano fundamental e um investimento para o futuro, pois a aprendizagem sobre decisões informadas também é uma aprendizagem do exercício de uma cidadania democrática. E por outro lado, estará a política pública atenta à forma como estão a ser ou não transmitidas essas capacidades? Na opinião de Claudino (2018), apesar de em certa medida já existir esta consciência, continua a assistir-se a uma "sistemática desvalorização ou omissão do contributo da escola" (2018, p. 269). Reforçando esta ideia, também Claves (1994) afirma que não existe uma verdadeira educação para a participação social; nem a escola nem a família desenvolvem motivação e capacidade para a tolerância, para o diálogo, para o trabalho de

---

<sup>2</sup> PNPOT, Volume - Estratégia e Modelo Territorial, DGT, 2018, p. 87

<sup>3</sup> Entrevista para o jornal Público, a 6 de abril de 2015  
(<https://www.publico.pt/2015/04/06/sociedade/entrevista/a-infancia-esta-privada-do-estatuto-de-cidadania-1691428>)

<sup>4</sup> ENEC, 2017 (<http://www.dge.mec.pt/estrategia-nacional-de-educacao-para-cidadania>)

grupo ou para a iniciativa coletiva (citado em Faria, 2010, p. 77). Quais serão então os modos através dos quais as crianças se poderão tornar verdadeiros agentes de mudança social, no limite, de exercerem a sua própria cidadania (Trevisan, 2014, p. 129)?

Partindo das ideias expostas, torna-se apelativo e também pertinente, focar a atenção da presente investigação nos mais jovens, que estão numa fase mais intensa de aprendizagem e de retenção de informação, com maior potencial de mudança de comportamentos, sendo também eles um grupo social com interesses próprios. Existem evidências diversas de que os jovens reagem e participam quando chamados a intervir, e mesmo de uma forma proativa e voluntária em determinadas temáticas. Existem exemplos de experiências de envolvimento de jovens em diferentes processos participativos (cívicos, formais e outros), em temas diversos, mas também nas temáticas do território e do seu planeamento, dentro e fora de Portugal.

Segundo um estudo de 2015, com o tema “Emprego, mobilidade, política e lazer: situações e atitudes dos jovens portugueses numa perspetiva comparada”<sup>5</sup>, apesar de ficarem abaixo da média nacional no que diz respeito à participação cívica, ainda assim, os jovens tendem a valorizar os processos cívicos em detrimento da participação política (convencional e não convencional). Os jovens entre os 18 e os 24 anos apenas sobressaem timidamente da média nacional, (em termos de participação cívica), no caso dos grupos desportivos e das associações juvenis e estudantis. Da análise dos indicadores de participação política convencional, descritos no referido estudo do Instituto de Ciências Sociais, pôde concluir-se que, para o período de análise do estudo (de 2007 a 2015), houve um decréscimo da frequência de voto, transversal a todas as faixas etárias. Na população mais jovem (entre 18 e 24 anos), o declínio verificado na participação ficou registado com o aumento da percentagem de não votantes, de 25% em 2007 para 39% em 2015 (Ferreira et al., 2017). Num cômputo geral, Ferreira et al. (2017) concluem que não existe nenhum tipo de participação em que os jovens estejam acima da média nacional, e que isso é sintomático de falta de envolvimento político. Contudo, através da análise dos dados do mesmo estudo, os mesmos autores referem que a fraca mobilização dos jovens do ponto de vista eleitoral, pode ser compensada pelo seu envolvimento em formas de ação política alternativas ao voto e/ou por maior participação em movimentos associativistas (Ferreira et al., 2017, p. 138).

Com efeito, de acordo com dados do Observatório Permanente da Juventude, a promoção do associativismo jovem tem sido uma aposta das políticas públicas nas últimas décadas (IPDJ,

---

<sup>5</sup> Este estudo foi desenvolvido no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, e financiado pela Presidência da República. Os dados preliminares do inquérito realizado no âmbito do estudo, foram apresentados na IV Conferência Internacional Roteiros do Futuro, com o tema “Portugal e os Jovens: Novos Rumos, Outra Esperança”, organizada pela Presidência da República nos dias 15 e 16 de maio de 2016. Este estudo serviu de base para a publicação do livro “Geração Milénio? Um retrato social e político”, também do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

2017), e o Movimento Associativo Juvenil em Portugal têm tido um papel preponderante como catalisador do envolvimento cívico e como fator de mobilização dos jovens (Vieira et al., 2017). Segundo os dados do Registo Nacional do Associativismo Jovem (RNAJ)<sup>6</sup>, os municípios de Lisboa e Porto concentravam em 2015 mais de 100 associações juvenis registadas, seguidos à distância por Coimbra, Braga e Vila Real, com cerca de metade desse número (Vieira et al., 2017). Em Portugal, a maior estrutura representativa do movimento associativo juvenil é a Federação Nacional das Associações Juvenis (FNAJ), cuja missão é representar todos os jovens perante os poderes públicos e políticos, defendendo os seus interesses e promovendo o diálogo estruturado e a inclusão social daqueles com menos oportunidades. Esta federação existe desde maio de 1996 e conta atualmente com cerca de 1000 associações juvenis de base local e regional, distribuídas por todos os distritos, incluindo Madeira e Açores, bem como as Federações Regionais e Distritais (FNAJ, 2018)<sup>7</sup>. Os seus principais objetivos são: representar as Associações Juvenis perante os poderes públicos e políticos, promover e desenvolver as Associações Juvenis e, desta forma, aumentar a participação juvenil na sociedade e promover experiências de intercâmbio entre associações ao nível local, regional, nacional e internacional. A FNAJ tem tido um papel muito ativo na mediação com as entidades institucionais, mas também na criação de estratégias mais abrangentes e integradoras como é o caso do “Plano Estratégico de Políticas de Juventude no Poder Local - Medidas orientadoras”, tendo por base a Estratégia Europeia 2020 e a Estratégia Europeia para a Juventude. Para além deste plano, a FNAJ promove a criação e manutenção de uma base de dados da identificação de todas as associações juvenis a nível nacional, através da qual pretende potenciar novos contatos/sinergias entre associações juvenis, amplificando a sua visibilidade e oportunidades de interação institucional e com o público em geral (FNAJ, 2018).

Ainda no âmbito da participação cívica dos jovens em Portugal, de referir também a existência de programas de iniciativa escolar, projetos não institucionais de alcance nacional e programas institucionais relevantes, tais como; os Conselhos Municipais da Juventude, o Orçamento Participativo Jovem Portugal, o Parlamento Jovem, a Agenda Local 21 Jovem, o Projeto ‘Nós Propomos! – Cidadania e Inovação na Educação Geográfica’ e o Programa Cidades Amigas das Crianças. Existe pois, uma panóplia de casos e experiências, de âmbitos, motivações e focos diversos, e todos eles, aparentemente dispersos e diversos em abordagens. Contudo, será que existe alguma ligação entre elas? Será possível a sua integração numa metodologia mais abrangente e atrativa no que diz respeito à participação em planeamento do território? Quais são então as questões, os contextos e os processos que fazem os jovens reagir? Qual será o ‘click’ que os move? Na opinião de Checkoway (2010), o que leva os jovens a agir/participar é sobretudo

---

<sup>6</sup> <https://associativismojovem.ipdj.pt/>

<sup>7</sup> <https://www.fnaj.pt/>

a sua identificação com a causa (2010, p. 342); quando o tema em discussão lhes é próximo e com o qual identificam as suas próprias vivências, e por essa razão, têm opinião.

Contudo, verifica-se que não tem havido intervenção significativa dos jovens na vertente do planeamento físico do território; nos momentos formais e limitados que estão previstos para tal. E aqui, várias são as causas que podem ser apontadas; o progressivo afastamento das crianças e jovens do espaço público, em favor de outro tipo de vivências e atividades, poderá ser uma delas (Francis & Lorenzo, 2002, p. 159). Azevedo (2009) refere que o facto de se falar de crise de participação (baixos níveis de participação juvenil) não se trata simplesmente de uma reação a determinadas políticas governativas, mas fala-se de crise de participação fundamentalmente porque existem novos assuntos impulsionadores da participação ativa e novas formas de participação na sociedade civil (2009, p. 68). Mas haverá outras razões: os métodos utilizados, a formalidade, a terminologia, o 'adultismo', a falta de ligação aos seus interesses e aos territórios que usam, os locais e os momentos em que ocorrem, e a própria distribuição geográfica dos jovens. Por sua vez, Mota (2018)<sup>8</sup> aponta o défice de estímulos e de iniciativas consequentes de mobilização, enquanto que Claves (1994) refere os valores, as atitudes e os hábitos dominantes, o desinteresse nos partidos políticos e o descrédito já votado a este tipo de processos (citado em Faria, 2010, p. 77). A alteração deste paradigma/impasse atual irá passar pela capacidade de inovação e mudança de que formos capazes. Tal como refere Trevisan (2014), será necessário adaptar, de modo a atender às especificidades das crianças, quer ao nível das suas competências quer ao nível dos aspetos organizacionais (2014, p. 122).

Tendo por base todas estas considerações, a presente dissertação procura refletir sobre as seguintes questões de fundo: como envolver os jovens para além das experiências pontuais, formais e informais que vão acontecendo, de uma forma sistemática e com consequências? Como incutir-lhes a urgente necessidade de se envolverem de forma crítica e construtiva naquilo que também lhes diz respeito, que é, em grande medida, o destino dos territórios onde irão viver no futuro próximo? Como encontrar os modos, os locais e os momentos apropriados para esse debate?

## **1.2 Objetivos e questões de investigação**

Foram fixados como principais objetivos do presente trabalho de investigação os seguintes:

- Clarificar e caracterizar a participação na vida coletiva, e também a participação dos jovens;

---

<sup>8</sup> Citação direta

- Refletir sobre os principais desafios que se colocam hoje face à questão da participação dos jovens nos processos de decisão sobre os destinos dos locais das suas vivências;
- Caracterizar a participação em planeamento do território (conceitos, métodos, práticas e resultados);
- Identificar potencialidades e obstáculos à participação dos jovens em processos de planeamento do território;
- Refletir sobre que papéis poderão desempenhar e que contributos poderão os jovens dar neste contexto, apresentando possíveis pistas de como levar à prática, a integração da componente de participação dos jovens nos processos de planeamento do território à escala local.

Na sequência das motivações expostas e dos objetivos delineados, foram definidas como questões essenciais e hipótese base da investigação os seguintes:

- Questões de investigação:
  - Será que os jovens estão disponíveis para assumir um papel mais ativo e intervir efetivamente, na vida coletiva, na definição de estratégias, nos momentos formais de escolha e decisão sobre soluções relacionadas com o seu território?
  - Estarão os atuais processos de planeamento do território a aplicar as metodologias e formas mais adequadas para reduzir o atual défice de participação, sobretudo dos mais jovens, mesmo que fora do atual contexto formal dos instrumentos de planeamento?
- Hipótese de investigação:
  - Os jovens estão dispostos a colaborar e intervir, mas não lhes foi ainda dada a real possibilidade para tal intervenção. Apesar da crescente atenção dada às questões da participação, não existe uma metodologia específica e não houve ainda a necessária adequação dos processos para o eficaz envolvimento e integração dos grupos sociais mais jovens.

### **1.3 Metodologia**

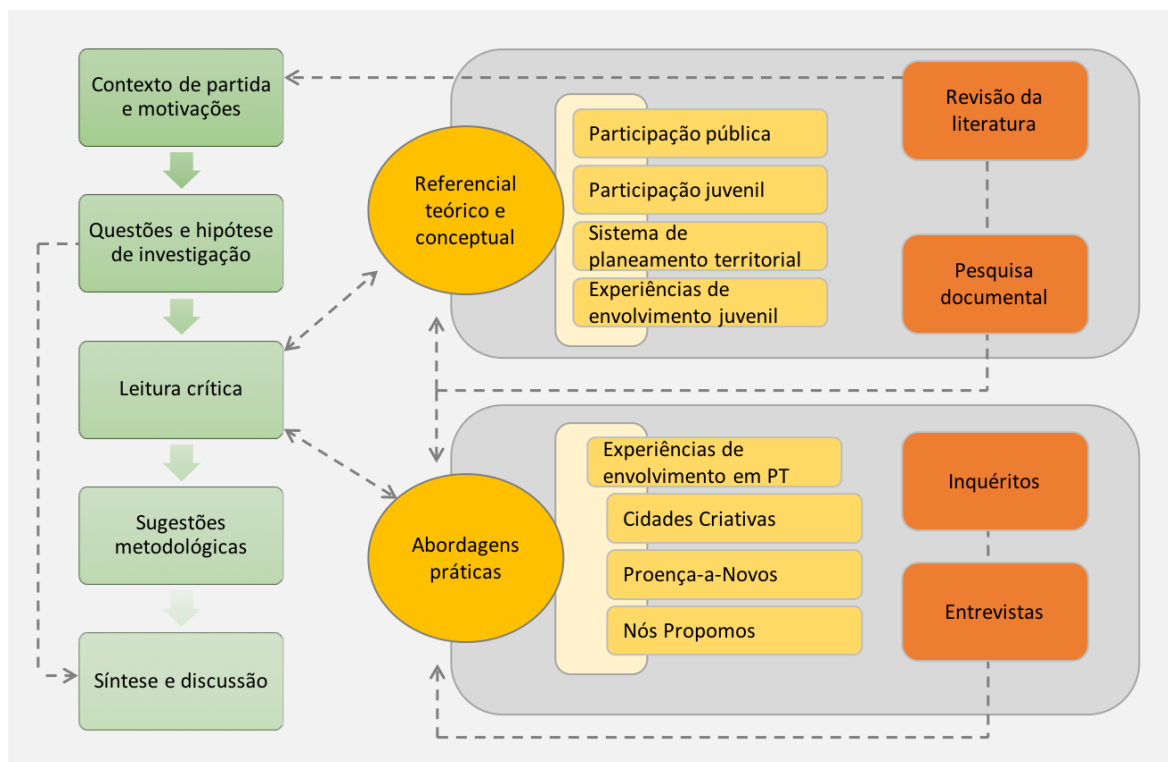
Na sequência da formulação das questões e hipótese de investigação enunciadas, foi estruturada uma metodologia de investigação que pudesse conduzir às respostas procuradas, baseada em duas vertentes principais; uma primeira mais teórica, em torno da revisão da literatura disponível, e outra mais prática, baseada na leitura crítica de algumas experiências e iniciativas já realizadas.

O corpo teórico da dissertação procura constituir-se como um enquadramento conceptual para o tema em causa, abordando a participação pública e a participação juvenil, quer no contexto geral, quer no contexto específico do planeamento do território. No âmbito da definição deste último



contexto, é realizada uma caracterização do sistema de planeamento do território português e da sua articulação com as questões da participação pública, nomeadamente ao nível dos planos municipais de ordenamento do território. São ainda identificadas experiências concretas de envolvimento de jovens, noutros países, que complementam este quadro teórico. A pesquisa documental aplicada, incluiu a consulta e análise de publicações, artigos, dissertações e teses académicas, e conteúdos de domínios *internet*.

A metodologia seguida prevê também um segundo momento, relativo à abordagem mais prática, na qual são descritas experiências de envolvimento não formal de jovens, em processos participativos, no contexto do planeamento do território português e formuladas sugestões metodológicas para uma possível integração dessa tipologia participativa, também ao nível dos PMOT's. As três iniciativas de envolvimento de jovens analisadas, embora prevendo objetivos e algumas técnicas metodológicas semelhantes, são diferentes em alguns aspetos importantes; têm enquadramentos temporais e institucionais distintos, gerando assim diferentes impactos, o que as torna não diretamente comparáveis. No entanto, e apesar desta circunstância, é possível, à luz do enquadramento teórico produzido anteriormente, extrair reflexões e aprendizagens que são críticas para as sugestões metodológicas finais. Tendo em conta que dois destes casos apenas foram realizados uma vez, foi sobre o caso que teve mais edições que recaiu a análise mais detalhada que, em termos metodológicos previu, para além da pesquisa documental (também aplicada aos dois primeiros casos), a realização de um inquérito *online* e entrevistas.



**Figura 1 – Esquema da metodologia da dissertação**

Fonte: Autor

## **1.4 Estrutura da dissertação**

A presente dissertação encontra-se organizada em seis capítulos; os quatro primeiros de enquadramento conceptual e teórico, e os dois últimos de carácter mais prático, onde são abordados outro tipo de experiências e iniciativas inspiradoras. No presente capítulo é feita a apresentação do tema, das motivações que levaram à sua escolha, dos objetivos, questões e hipótese de investigação que norteiam toda a reflexão, bem como da metodologia de trabalho adotada e da presente estrutura geral, que dá corpo e sequência ao documento. No segundo capítulo é abordada a questão da participação pública de uma forma genérica e também no contexto mais específico da participação juvenil. Com recurso à pesquisa documental, foi possível construir um quadro teórico relativo a estas temáticas, onde são expostos conceitos, níveis e tipologias de participação, metodologias, debilidades e oportunidades, que contribuem em grande medida para suporte da reflexão estruturada ao longo da dissertação.

O terceiro capítulo refere-se à participação pública no contexto específico do planeamento e gestão do território em Portugal. Nesta fase é apresentado, de forma sistemática e breve, o atual sistema de planeamento territorial português, fazendo referência ao quadro legal e normativo, e aos instrumentos de gestão territorial, pelos quais está temática se rege. Ainda neste capítulo, é feita uma breve referência à evolução dos processos de participação no contexto em análise – o planeamento do território e a tipologia de participação pública prevista nos diversos instrumentos de planeamento - legais, normativos e de gestão. No quarto capítulo, é apresentado um enquadramento geral sobre as questões relacionadas com a participação juvenil, entre outras, também no contexto do planeamento territorial. Sobre esta temática, são referidas as principais razões para o envolvimento dos jovens, algumas das dificuldades e desafios que eles enfrentam nesses processos e os benefícios mais evidentes da sua participação. Ainda neste capítulo, é apresentado um conjunto de experiências de envolvimento dos jovens, no contexto em análise, fora de Portugal, organizados de acordo com as diferentes abordagens analisadas.

O capítulos quinto e sexto, refletem a componente mais prática da presente dissertação. No primeiro deles são descritas três experiências distintas de envolvimento de jovens em processos participativos no contexto específico de planeamento do território em Portugal. No sexto e último capítulo, é exposta uma síntese de todo o trabalho desenvolvido, e sublinhadas as principais questões sobre a discussão central – a participação juvenil no contexto do planeamento do território local. Com base em toda a informação da revisão literária realizada até esse ponto, bem como em todos os casos práticos analisados, e indo ao encontro dos objetivos traçados no início, são ainda apresentadas sugestões metodológicas para a integração da participação dos jovens, nos planos municipais de ordenamento do território (PMOT), nomeadamente dos planos de urbanização (PU) e planos de pormenor (PP). São ainda reconhecidas as diferentes limitações identificadas no decurso desta investigação, é exposta uma breve análise crítica sobre o ‘estado da arte’ da participação juvenil nas questões do território em Portugal e lançadas algumas pistas para investigação e atuação futuras.

## 2

### Participação pública e participação juvenil



*There is no 'magic' in the methods and process guides. The magic lies in the people who make participation happen, and the human interactions that enlighten us, inspire us, and – in the end – provide the essential and lasting foundation on which better cities can be built.*

*(Driskell, 2002)*



## **2. PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO JUVENIL**

### **2.1 Participação pública**

#### **2.1.1 Enquadramento conceptual**

Não existe uma teoria geral da participação pública; ela pode ser descrita como uma expressão de cidadania, que assume diferentes formas de acordo com o contexto específico em que ocorre. Segundo Brownill e Parker (2010), essa dificuldade em encontrar uma linguagem comum ou de emitir leis de aplicação universal, é apenas um sinal de que a participação é altamente fragmentada e complexa, sendo demasiado dependente dos contextos específicos (citado em Gonçalves, 2015, p. 39). Segundo André et al. (2006), a participação pública pode ser definida como sendo o envolvimento de indivíduos e grupos que são positiva e negativamente afetados por uma intervenção proposta, sujeita a um processo de decisão, ou que estão interessados na mesma (citado em Cecílio, 2012, p. 17). Para Hart (1992), a participação é sobre as comunidades locais estarem ativamente envolvidas nas decisões que as afetam, um direito fundamental da cidadania, um dos meios pelos quais uma democracia é construída e um padrão pelo qual as democracias devem ser medidas (citado em Driskell, 2002, p. 32). Para Clark (1994), o conceito de participação está relacionado com o envolvimento, a informação e a consulta do cidadão em atividades de um processo de tomada de decisão (citado em Mota, 2013, p. 179), referindo que as decisões participadas reforçam a legitimidade da atuação pública, co-responsabilizam os vários atores em presença, tornando-se por isso, melhores decisões.

Sobre o conceito geral de participação, enquanto motor para o cumprimento dos direitos dos cidadãos, Mullahey et al. (1999) referem que, a participação é mais do que um conjunto de boas práticas; é um processo no qual as pessoas têm o direito a intervir e a dar a sua opinião sobre decisões que afetem as suas vidas (Mullahey, Susskind, & Checkoway, 1999). Os mesmos autores referem ainda que, a participação pode trazer benefícios tremendos ao desenvolvimento de projetos e programas, e que o conceito de participação está firmemente enraizado nos princípios dos direitos humanos e na lei internacional (Mullahey et al., 1999). A participação pública pode ser vista como uma forma de melhoria no processo de decisão, como um meio de aumentar a satisfação dos cidadãos e também como uma ferramenta para construir a visão coletiva das decisões (Yaguas, 2012, p. 2). Teixeira (2008) refere que se trata-se de um assunto que suscita interesse pelo grande desafio que representa, na medida em que se verificam alguns constrangimentos que dificultam a concretização de uma efetiva e ampla participação dos cidadãos na vida política e daí que sejam ainda exceção as situações constatadas e não a regra desejada (citado em Cecílio, 2012, p. 4). A participação é o envolvimento das pessoas nas decisões que influenciam as suas vidas (Checkoway, Pothukuchi, & Finn, 1995); é a ação tendente a envolver um cidadão ou um grupo de cidadãos nos processos comunitários, cívicos e políticos que lhes dizem respeito (Barreto citado em Gonçalves, 2015, p. 40). Mas é mais do que

estar presente, é tomar parte, intervir e implicar-se. Não é casual, nem é um feito espontâneo ou mágico, mas fruto do voluntarismo. Não é um fim em si mesmo, é um meio de intervir numa tarefa, numa atividade, na consecução de um objetivo ou na realização de um projeto (Claves citado em Faria, 2010, p. 72).

Como já foi referido, pode dizer-se que não existe uma definição única para participação pública, já que cada autor apresenta a sua própria interpretação, necessariamente condicionada pelos contextos específicos a que cada um se refere. No entanto, pode dizer-se que um dos modelos de referência mais citados sobre a temática da participação pública, é a escada da participação, proposta por Sherry Arnstein, em 1969.



**Figura 2 - Escada de participação cidadã (Arnstein, 1969)**

Fonte: Autor, baseado em (Arnstein, 1969)

Neste modelo, a autora descreve os diferentes níveis nos quais o processo de participação dos cidadãos pode acontecer, como uma escada; à medida que vamos subindo os degraus, a influência que os cidadãos têm na discussão da tomada de decisões, vai sofrendo alterações, tendendo a um maior grau de envolvimento e poder. Arnstein olha para a participação como uma forma de redistribuição do poder pelos cidadãos, para que estes possam ser incluídos na deliberação sobre o seu futuro coletivo. A teoria defendida pela autora, designada por 'Escada da Participação', sustenta-se na ideia de que a participação é balizada por graus ou níveis de crescente envolvimento dos cidadãos, dependendo da quantidade e qualidade de informação que é partilhada, de como os objetivos e políticas são definidos, os programas concretizados e os benefícios distribuídos (Mota, 2013, p. 179). Este modelo veio apresentar pela primeira vez, uma



síntese dos vários níveis de participação e diferentes tipos de envolvimento possíveis, distribuindo-os em oito patamares, que vão desde a manipulação e terapia (consideradas etapas de não-participação) até às formas mais desenvolvidas do exercício do poder pelos cidadãos, através de situações de parceria, delegação de poder ou controle cidadão (Gonçalves, 2015, p. 41).

No fundo desta escada, tal com já referido, estão os degraus que representam níveis de não participação - manipulação e terapia - cujo objetivo é, em certa medida, 'mascarar' a participação genuína. Estes níveis representam a distorção da participação, enquanto instrumento de relações públicas dos grupos com poder de decisão. Os detentores do poder não têm real interesse em que a população participe nos processos de decisão ou na condução de programas, tendo como grande objetivo poder 'educar' ou 'condicionar' os participantes. Os degraus seguintes – informação, consulta e pacificação<sup>9</sup> - representam os níveis de concessão de poder limitado ou o que se pode chamar de participação simbólica ou *tokenism*. Os detentores de poder criam uma oportunidade de diálogo com os cidadãos, sendo que para os mesmos é o equivalente ao grau máximo de participação possível. Assim, os cidadãos podem ouvir e ser ouvidos, mas os detentores de poder não correm o risco das suas opiniões serem aceites. Aquelas contribuem apenas para informar os detentores de poder, embora sem conseguir mudar o estado atual das coisas. Os níveis nos quais o cidadão detém de facto algum poder, são os três últimos - parceria, delegação de poder e controle cidadão. No degrau da 'parceria', existe efetivamente uma redistribuição do poder através da negociação entre cidadãos e detentores do poder, em que as responsabilidades acabam por ser partilhadas e assumidas entre ambos. A parceria funciona melhor se existir uma comunidade com recursos suficientes e uma sociedade civil organizada e capaz de assegurar a participação dos seus representantes. O degrau da 'delegação de poder' resulta de uma situação de compromisso entre os cidadãos e os detentores de poder, no sentido de aqueles assumirem um poder deliberativo ou parte da decisão num determinado plano ou programa. Assim, os cidadãos podem assumir a responsabilidade da decisão, embora partilhada com os detentores do poder. Através de organizações de cidadãos (associativas ou cooperativas), é realizado o planeamento, em compromisso com os detentores do poder político, mas onde pode ser exercido o direito de veto ou por parte dos cidadãos ou por parte da autoridade política local. O último degrau representa o 'controlo cidadão', que consiste na possibilidade de aqueles, em certos processos, assumirem grande parte de controlo das decisões que lhes dizem respeito (Yaguas, 2012).

Segundo Arnstein (1969), para haver participação real, tem que existir um equilíbrio entre quem decide e os cidadãos, sendo necessário abdicar de certos poderes, algo a que, na sua opinião, os decisores não estão dispostos. Sobre esta questão, a autora coloca mesmo a questão pertinente

---

<sup>9</sup> No original, *placation*

se existirá um possível entendimento entre a sociedade civil (que são os cidadãos) e as entidades competentes (o Estado), que permita tal equilíbrio (Yaguas, 2012, pp. 19–20). Susskind (1999) apresenta uma outra visão, na qual existe uma relação direta entre os diferentes níveis de participação e o grau de esforço que é aplicado em relação a um maior alcance de diferentes interesses. Neste modelo, “o nível mais baixo está relacionado com a tomada de decisão unilateral pelo decisor, enquanto o nível mais alto envolve a procura da decisão totalmente consensual, com diferentes níveis intermédios que envolvem diferentes graus de publicitação, esclarecimento, auscultação, delegação de competências e plebiscitação da decisão” (citado em Mota, 2013, p. 182). Mas existem outras abordagens propostas para a sistematização dos diferentes níveis de participação pública tal como; a escada do poder do cidadão, de Burns et al. (1994), o modelo de White (1996), o modelo de Wilcox (1997), a roda da participação de Davidson (1998), entre outros.

### **2.1.2 Abordagens e níveis de participação**

Para além dos modelos referidos, outras reflexões foram sendo produzidas ao longo do tempo, sobre os diferentes aspetos que enquadram e influenciam os processos de participação; modos em que é realizada, graus de formalidade aplicados, tipos de envolvimento dos participantes e níveis de ‘poder’ permitidos.

No que diz respeito aos modos de participação, Limbos (1986) propõe quatro situações diferentes; (1) a participação ‘física ou geográfica’, que corresponde ao ato de estar presente, (2) a participação ‘intelectual’, na qual são vinculadas novas ideias enriquecedoras para o grupo, (3) a participação ‘pragmática ou operacional’, na qual o membro realiza ações concretas e (4) a participação pela ‘especulação’, que tem como objetivo tirar proveito das situações, das atividades, das realizações ou do prestígio do grupo (citado em Faria, 2010, p. 73).

Em relação aos graus de participação, Lima (1986) destaca três tipos: (i) participação decretada ou formal, (ii) participação regulada por regras não formais (ou participação não formal) e (iii) participação regulada por regras informais (ou participação informal). A primeira é “regulamentada a um nível normativo com regras formais muito precisas, e orientações e limitações que devem ser observadas em conformidade. Pode ser entendida como participação legalmente autorizada”. O segundo tipo é realizado “tomando predominantemente como base um conjunto de regras menos estruturadas formalmente, geralmente constantes de documentos produzidos no âmbito da organização e em que a intervenção dos atores na própria produção de regras organizacionais para a participação, pode ser maior.” Sobre a participação informal, o autor refere que “os atores participam de outra forma, elegem objetivos ou interesses específicos, não definidos formalmente, orientam-se em certos casos por oposição a certas regras estabelecidas, ou em complementaridade com essas regras, perspetivadas como insuficientes, desajustadas ou indesejáveis” (citado em Faria, 2010, p. 73).

Relativamente ao tipo de envolvimento dos participantes, Lima (1998) distingue três tipologias de participação; (a) ativa, (b) reservada e (c) passiva. Na sua opinião, a participação ativa

“caracteriza-se pela manifestação de atitudes e comportamentos de elevado envolvimento na organização, individual ou coletiva”, traduzindo a “capacidade de mobilização para a ação, para o conhecimento, para as possibilidades de participação, atenção e vigilância em relação a todos os aspetos considerados importantes para a afirmação, defesa e alargamento das margens de autonomia dos atores e da sua capacidade de influenciar as decisões” (citado em Faria, 2010, p. 74). Segundo o autor, a participação reservada traduz uma situação intermédia entre a participação ativa e a participação passiva, sendo caracterizada “por uma atividade menos voluntária, mais expectante ou mesmo calculista, através da qual não empenha definitivamente recursos, para não correr riscos ou comprometer o futuro, aguardando eventualmente para tomar uma posição mais definida” (citado em Faria, 2010, p. 74). Sobre a terceira tipologia de envolvimento referida pelo autor, ela “distingue-se por comportamentos e atitudes de desinteresse e de alheamento, de falta de informação imputável aos próprios atores, de alienação de certas responsabilidades ou de desempenho de certos papéis, de não aproveitamento de possibilidades, mesmo formais, de participação. Sem romper frontalmente com a ideia de participação e sem recusar a possibilidade de vir a intervir ativamente, queda-se na maioria dos casos por uma certa apatia” (citado em Faria, 2010, p. 74).

Quanto aos diferentes níveis de permissão, que diferem essencialmente em conteúdo, Palacios (1994) na escala de participação que propõe, identifica sete: informação, consulta, elaboração de propostas, delegação, codecisão, cogestão e autogestão. Quando o processo de participação prevê a fase da informação, significa que apenas é transmitida uma decisão já tomada pela autoridade para que os afetados a executem. No caso da consulta, embora a decisão última seja tomada pela autoridade, ainda assim é dada a oportunidade aos afetados de darem a sua opinião. No caso da elaboração de propostas, “os afetados propõem opções e argumentam a favor ou contra, mas a autoridade decide em todo o caso aprovando ou modificando propostas ou assumindo outras diferentes”. Se o processo implicar a delegação, significa que se concede uma ‘partilha’ de atribuições de um âmbito determinado, na qual o indivíduo que recebe tal atribuição delegada atua com autonomia para a sua execução, se bem que a responsabilidade última corresponde ao que delegou, mantendo a autoridade definitiva. Existem depois os níveis mais elevados de permissões e envolvimento. Na chamada codecisão, produz-se a decisão em comum, na cogestão, a participação dos implicados produz-se na tomada das decisões e na praticabilidade das mesmas e na autogestão, a decisão corresponde a quem coloca em prática a dita decisão e atua com total autonomia (citado em Faria, 2010, p. 79).

Existe pois, todo um conjunto de aspetos que têm vindo a determinar e condicionar as diferentes abordagens participativas, sendo certo que as práticas mais comuns (em Portugal), sobretudo nos contextos formais de participação, ainda não se pautam pelos níveis de permissão e envolvimento descritos no topo da ‘escada’, não indo muito além da informação e da consulta.

### 2.1.3 Benefícios e debilidades destes processos

São diversos os benefícios apontados ao papel da intervenção pública nos processos de decisão unilateral da administração; “compensa a falta de conhecimento da administração acerca da realidade sobre a qual ela vai ter de decidir, fomenta o diálogo administração-particulares (permite uma melhor aceitação das decisões da administração por parte dos seus destinatários), serve como uma forma de transparência da administração, funciona como um mecanismo de controlo das decisões administrativas *a priori* e fomenta o espírito democrático” (Ribeiro & Ribeiro, 2003, p. 9). Por sua vez, Gonçalves (2015) indica como benefícios dos processos participativos; “a elaboração de políticas mais realistas e sólidas (porque baseadas nas reais necessidades dos cidadãos), uma maior compreensão pública das opções e decisões tomadas (e das suas implicações), o aumento da confiança dos cidadãos, e uma maior aproximação entre governantes e governados e ainda, uma melhor qualidade e consistência das decisões” (2015, p. 37). O mesmo autor refere ainda que, os “benefícios de ter os cidadãos envolvidos em processos de decisão têm vindo a ser identificados, quer ao nível do processo em si e dos que nele participam, como também ao nível dos resultados alcançados; decisões mais robustas, realistas, sólidas e mais facilmente implementadas, diversidade de perspetivas e contributos, aumento da confiança entre os vários atores (nomeadamente “governantes” e “governados”), menor conflitualidade, maior informação, aumento do sentimento de pertença, ou oportunidade de aprendizagem coletiva e pessoal” (2015, p. 59). Yaguas (2012) destaca ainda que, “o envolvimento da comunidade pode ser bastante eficaz, pois certifica-se que a elaboração das políticas pode identificar-se mais facilmente com as necessidades e preocupações locais, contribui para a qualidade da tomada da decisão (ao permitir identificar alternativas para ações que as instâncias competentes não conseguem encontrar), aumenta a consciência pública sobre as questões políticas e uma maior transparência na tomada da decisão, assegura a legitimidade das decisões e garante um acompanhamento mais seguro da implementação dos processos e dos recursos (incluindo o conhecimento e o compromisso), necessários para a implementação dos objetivos políticos” (2012, p. 8).

No entanto, e apesar de serem identificados e descritos diversos benefícios, não deixam de ser também apontadas aos processos de participação pública, algumas debilidades que é preciso considerar e entender melhor, no sentido de avaliar impactos e criar soluções. Entre eles estão o sentimento de perda de tempo, os custos administrativos adicionais, a produção de expectativas exageradas ou infundadas, a própria limitação do escopo da participação, problemas de representação e de legitimidade e a produção de informação errada ou inadequada. A juntar a estas, Pinto (2011) refere também o “contínuo incumprimento das expectativas do cidadão, a sobreposição e falta de integração dos diferentes processos participativos, bem como o facto de as decisões finais serem tomadas pelos políticos e técnicos, sem recurso à opinião da população implicada” (2011, p. 21). Para outros, estes efeitos nefastos são resultado dos “limites trazidos pelos próprios mecanismos participativos, como efeitos de erradas representações e de deficiente

formação dos órgãos decisores sobre o que é (ou deveria ser) a participação pública” (Buchy e Hoverman, citados em Oliveira, Lopes, Colenci, & Sousa, 2015).

## **2.2 Participação juvenil**

### **2.2.1 Enquadramento conceptual**

A participação juvenil é um dos direitos consagrados na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CNUDC), que no seu artigo 12º declara que “a criança tem o direito de exprimir livremente a sua opinião sobre as questões que lhe respeitem, sendo devidamente tomadas em consideração as suas opiniões, de acordo com a sua idade e maturidade”, assim como “tem direito à liberdade de expressão, tem a liberdade de procurar, receber e expandir informações e ideias de toda a espécie” (artigo 13º) (Marques, 2013, p. 13). A CNUDC foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989, constituindo-se como o documento do direito internacional que consagra os direitos humanos das crianças, definidas como todos os seres humanos menores de 18 anos, à qual Portugal aderiu em 21 de setembro de 1990. Antes da CNUDC, já todos os Estados das Nações Unidas deviam assegurar que todas as crianças (sem qualquer tipo de discriminação), tivessem o direito a beneficiar de medidas de proteção e atenção especiais (proteção), acesso a serviços essenciais, como os de saúde e educação (provisão), para que aquelas pudessem viver, crescer, aprender e participar na vida da sociedade num ambiente seguro e favorável ao seu pleno desenvolvimento. A CNUDC veio mudar a forma como as crianças eram encaradas; deixando de ser vistas como seres humanos passivos e dependentes dos adultos, do Estado ou da sociedade, mas como atores intervenientes nos processos de mudança (UNICEF, 2015). Assim, aos direitos de proteção e provisão, já instituídos, foi adicionado o direito à participação.

Existem diferentes definições para o conceito de participação juvenil, e cada interpretação reforça uma determinada ideia subjacente, como sendo a tónica essencial dessa definição. Hart (1992) refere a questão das motivações e capacidades dos jovens, reforçando a ideia de que não pode existir uma cultura de participação sem um histórico de experiências, Checkoway (2010) fala em estratégias de envolvimento e Farthing (2012) refere a questão da igualdade entre adultos e jovens, no que diz respeito ao poder que cada um detém. Para Hart (1992) a participação juvenil consiste num direito fundamental da cidadania, no processo de partilhar decisões que afetam as vidas dos jovens e da comunidade em que vivem, sendo o meio pelo qual a democracia é construída, representando uma bitola, pela qual essa mesma democracia deve ser medida (citado em Farthing, 2012). Para Checkoway (2010), participação juvenil é o processo de envolvimento dos jovens nas instituições e decisões que afetam as suas vidas, a estratégia pela qual eles são envolvidos na definição de objetivo, alocação de recursos, e implementação de programas e o meio pelo qual eles influenciam as oportunidades e resultados da sociedade (2010, p. 341). Na opinião de Farthing (2012), é o processo do qual os jovens fazem parte, enquanto cidadãos ativos,

partilhando pontos de vista e poder, nos processos de decisão sobre temas que os afetam (2012, p. 73).

Sobre o conceito geral de participação juvenil, como motor para o cumprimento dos direitos das crianças, Checkoway (2010) indica ainda que, a participação dos jovens é um direito fundamental firmado pela CNUDC que diz que, todas as crianças têm o direito a participar na tomada de decisões relevantes para as suas vidas e a apresentar argumentos de influência em decisões que lhes digam diretamente respeito (2010, p. 340). Mas também existem definições associadas à ideia de transformação social, que veem o processo de envolvimento dos jovens nas instituições e decisões que afetam as suas vidas, como iniciativas para organizar grupos que intervêm socialmente, planeando programas a nível comunitário, e desenvolvendo serviços e recursos de base local (Checkoway et al., 1995, p. 134).

Mas esta influência dos jovens sobre a mudança nas suas comunidades de que se fala, exige que os jovens passem a fazer parte real do processo e da trajetória de transformação dos locais onde vivem. A participação não deve apenas dar aos jovens mais controle sobre as suas próprias vidas e experiências; deve também conceder-lhes uma influência efetiva sobre questões que são cruciais para a qualidade de vida e justiça nas suas comunidades (Mullahey et al., 1999, p. 4). E tal como refere Trevisan (2014), “é este sentido de inclusão das crianças enquanto coletivo – e não, apenas, enquanto membro da sociedade individualmente considerado – que não acontece, uma vez que, apesar do acesso que têm a direitos de cidadania social (direito à educação, à saúde...), veem o seu acesso a uma cidadania política, nomeadamente a participar, influenciar e codecidir, dificultado ou ser mesmo inexistente” (2014, p. 487). O verdadeiro envolvimento dos jovens no planeamento da comunidade, só acontece realmente quando aqueles têm um papel ativo a desempenhar, quando são criadas oportunidades para que possam ser envolvidos no debate e no desenho, e possam contribuir para o desenvolvimento de políticas, de serviços e de programas (Ministry of Youth Development, 2009). A propósito desta questão da influência real que Mullahey et al. (1999) defendem, o caso da Nova Zelândia é um dos exemplos de referência. Neste país, a CNUDC, foi assinada em 1993 e desde então prevê que todos os jovens com menos de 18 anos têm o direito de participar nas tomadas de decisão. Ali, a CNUDC reconhece a esses jovens o direito a exprimirem as suas opiniões e a verem essas ser tidas em consideração nas decisões que os afetam, bem como a dar e a receber informação e ideias (Ministry of Youth Development, 2009). Para colocar em prática esta orientação, a tutela do desenvolvimento da juventude daquele país, definiu uma estratégia que aponta o cumprimento de algumas etapas, como forma de tornar a participação juvenil num processo real e exequível. A primeira é o compromisso das organizações para com o processo. Nesta etapa é necessário que se faça a sensibilização para as vantagens da participação juvenil, sejam atribuídos aos jovens papéis reais e temas relevantes, sejam valorizados os contributos e que os jovens sejam envolvidos desde o início ao final dos processos. A segunda etapa diz respeito à criação de espaços próprios para o desenvolvimento do processo, e caracteriza-se pela aceitação dos seus valores e das suas

crenças pessoais (sendo assim uma abordagem inclusiva), pelo convite a jovens em diferentes situações, pelo assegurar que as oportunidades de participar sejam divulgadas e acessíveis, pelo teor da informação transmitida junto dos jovens sobre essas oportunidades e pelo reconhecimento de que a participação é benéfica para os jovens. A terceira etapa consiste na criação de um ambiente amigável para os jovens, construindo relações positivas, desenvolvendo um sentido de pertença e de segurança, construindo processos divertidos e desafiadores, dando aos jovens toda a informação necessária sobre o tema e sobre o processo de decisão e dando *feedback* sobre como as suas intervenções foram usadas (Ministry of Youth Development, 2009, p. 13).

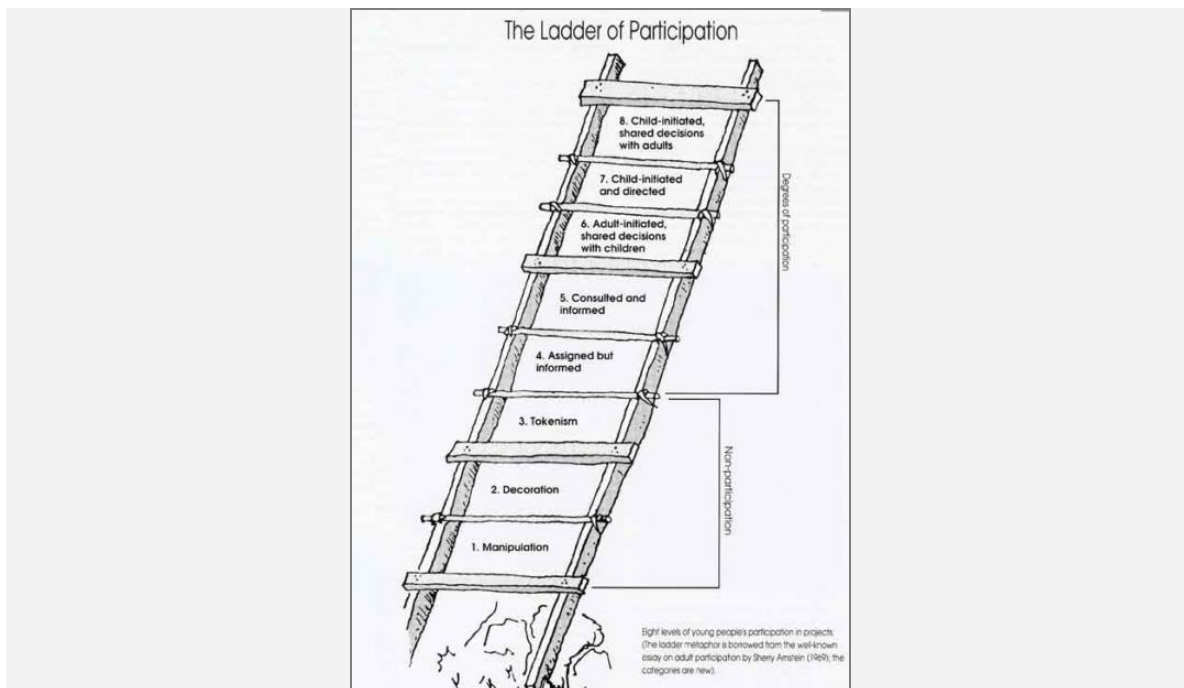
## **2.2.2 Os modelos e os níveis de participação das crianças e jovens**

À semelhança dos processos de participação pública em geral, também existe na literatura todo um conjunto de reflexões sobre a participação juvenil, algumas delas também vertidas em modelos de diferentes autores, que apesar de apresentarem lapsos de tempo e de contexto entre si, contêm alguns pontos em comum. Ao longo dos anos, diferentes autores foram propondo as suas próprias interpretações sobre os diferentes níveis de participação permitidos aos jovens, surgindo dessas análises, diferentes conceções de participação juvenil. Esses modelos permitiram ensaiar reflexões interessantes sobre os modos de participação infantil, bem como as suas vantagens e limitações (Trevisan, 2014), sendo que o primeiro modelo a gerar o debate mais amplo sobre esta temática, crê-se ter sido o apresentado em 1992, por Roger Hart, que é um dos principais teóricos sobre participação infantil. Partindo do modelo de participação cidadã apresentado por Sherry Arnstein em 1969, Hart reorganiza esse pensamento aplicando-o à infância, apresentando em 1992, a *participation ladder* (escada da participação). Este modelo procura ilustrar, de uma forma metafórica, a implicação que os adultos podem ter ao longo do processo da participação infantil (Marques, 2013, p. 14). Depois de Hart, diversos outros modelos foram propostos, quer no domínio da participação pública em geral, quer no contexto específico da participação das crianças e jovens, dos quais são aqui destacados três; Hart (1992), Shier (2001) e Driskell (2002).

A escada de participação de Hart (1992), encontra-se dividida em 8 níveis de análise, subdivididos em etapas ditas de não participação (as três primeiras) e em etapas de participação (as restantes). No que diz respeito às etapas de não participação, são constituídas por três degraus: o degrau da manipulação, o da decoração e o do *tokenismo* ou simbolismo. As etapas de participação, são formadas pelos cinco restantes degraus: 'nomeado mas informado', 'consultado e informado', a 'iniciativa é do adulto mas partilha de decisões com a criança', 'a criança inicia e dirige' e por último, 'a criança inicia e partilha as decisões com os adultos'.

No primeiro nível, designado por 'manipulação', as crianças não recebem informação sobre os assuntos nos quais estão envolvidas, e por isso, não os compreendem, nem entendem as suas ações. No segundo nível, cujo nome é 'decoração', as crianças são usadas como 'figuras decorativas', não possuindo igualmente, verdadeiro conhecimento sobre as causas nas quais são

envolvidas. No nível do chamado *tokenismo*, o terceiro degrau proposto pelo autor, é transmitida a sensação de que a criança aparentemente interferiu na escolha dos assuntos, mas na realidade não manifestou a sua opinião, nem participou nessa escolha; trata-se de um envolvimento simbólico.



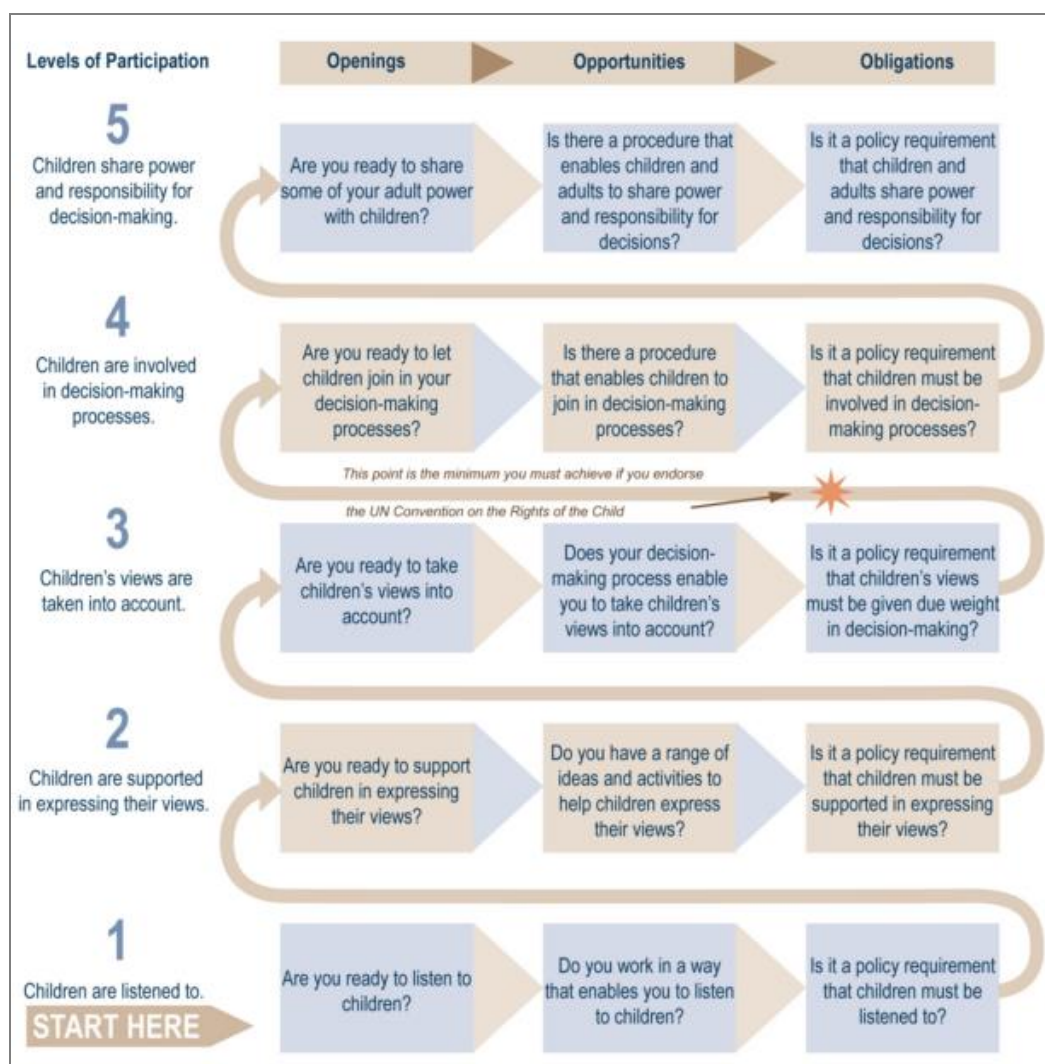
**Figura 3 - Escada de participação infantil (Hart, 1992)**

Fonte: (Hart, 1992, p. 8)

Em qualquer uma destas categorias, os jovens acabam por ter uma intervenção pré-definida pelos adultos, sem qualquer conhecimento prévio daquilo a que são chamados a dar opinião. No quarto nível, aqui traduzido como 'nomeado mas informado', as crianças intervêm na planificação dos projetos e estão informadas sobre as ações que desempenham. No quinto nível, intitulado 'consultado e informado', para além de informadas, as crianças são consultadas, sendo a sua opinião tida em consideração. No sexto nível, o processo é iniciado pelo adulto, mas partilhado com as crianças; elas participam verdadeiramente no processo de tomada de decisão, sendo este momento de decisão partilhado entre o adulto e o jovem. No sétimo nível, em que o processo é iniciado e dirigido pela criança, é ela quem orienta todo o processo, sendo o adulto um mero facilitador, e por último, no oitavo nível, designado como 'processo iniciado pela criança, mas partilhado com o adulto', a criança assume o papel do adulto, ao orientar os projetos e ao partilhar as decisões com o adulto (Baptista, 2014, pp. 37–39). Mas projetos a este nível, não são muito comuns, não tanto pela disponibilidade e pro-atividade dos jovens, mas pela ausência de adultos sintonizados com os interesses particulares dos jovens (Hart, 1992, p. 14). Este autor refere ainda, que a questão mais importante não se coloca tanto ao nível a que se realiza o processo, mas no



assegurar que o nível escolhido permite a cada criança participar ao mais alto nível de sua capacidade<sup>10</sup> (Hart, 1992, p. 11), potenciando ao máximo as capacidades dos intervenientes.



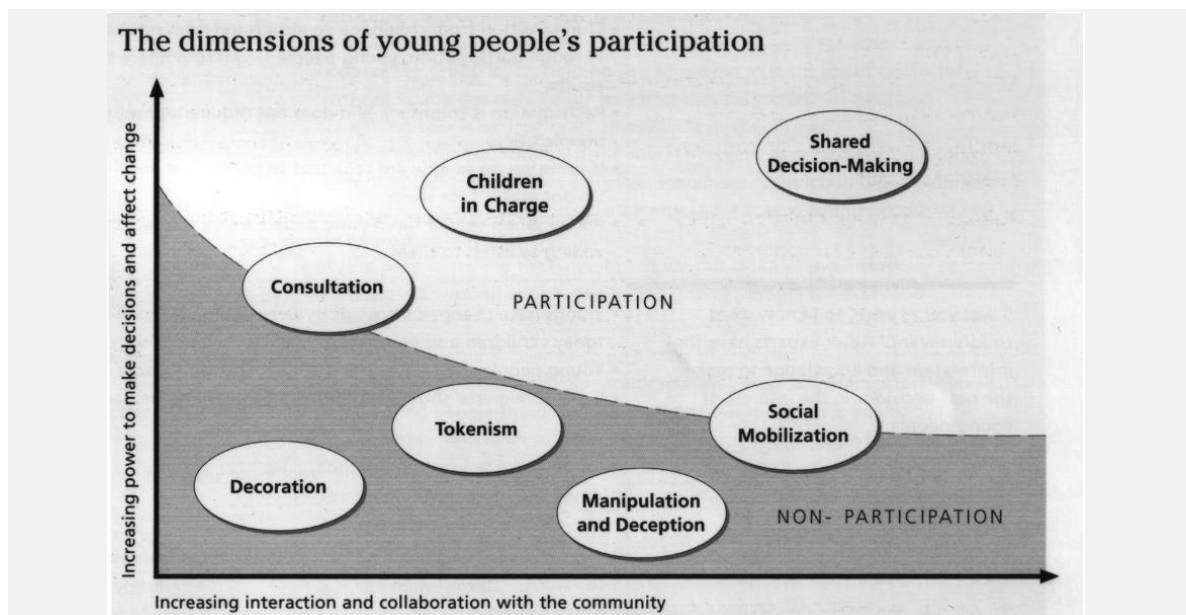
**Figura 4 - Caminhos para a participação (Shier, 2001)**

Fonte: (Karsten, 2012, p. 10)

O modelo apresentado por Shier em 2001, designado 'Caminhos para a participação', identifica cinco níveis de participação, mas introduz outra dimensão em todos eles, que são as três fases do compromisso: abertura, oportunidades e obrigações. Para Shier (2001) os cinco níveis são: 'as crianças são ouvidas', 'as crianças são apoiadas a expressar as suas opiniões', 'as opiniões das crianças são tidas em conta', 'as crianças são envolvidas em processos de decisão' e 'as crianças partilham poder e responsabilidades pelas decisões tomadas'. As três fases de compromisso, que

<sup>10</sup> No original: "The important principle again is one of choice: programs should be designed which maximize the opportunity for any child to choose to participate at the highest level of his ability.

integram cada nível, correspondem essencialmente a três tipologias de perguntas: os adultos estão preparados para o que envolve aquele nível de participação? (ou, qual é o grau de abertura?), já existe algum procedimento que permita que o nível de envolvimento das crianças em questão aconteça de facto? (aqui vista como uma oportunidade) e as implicações daquele nível já estão previstas em política própria? (o que obriga a que as implicações implícitas aconteçam de facto?) Harry Shier (2001) considera o seu modelo relativo aos níveis de participação, uma ferramenta de avaliação que pode ser usado nos processos de participação entre as crianças e os adultos, ajudando a identificar em que patamar está cada um dos intervenientes. Apesar do cariz prático do modelo, o autor refere que o seu valor maior poderá não estar na sua aplicação direta mas no seu potencial em suscitar o debate e reflexão interna com vista a melhorar a participação de jovens nos projetos ou nas organizações (Gonçalves, 2015, p. 86).



**Figura 5 - As dimensões da participação juvenil (Driskell, 2002)**

Fontes: (Karsten, 2012, p. 15)

O modelo de Driskell (2002), intitulado 'As dimensões da participação juvenil', reorganiza as oito categorias da escada de Hart, em função de duas dimensões de participação: (i) o poder fazer decisões e influenciar as mudanças e (ii) a interação e colaboração com a comunidade. Este autor afirma que, embora a participação não possa ser real sem algum grau de partilha de poder, ela fornece poder e interação.<sup>11</sup> A combinação desses dois aspetos lança uma nova luz sobre o debate não resolvido em torno do objetivo final do trabalho participativo com os jovens. O autor argumenta que pode ser uma experiência poderosa para os jovens, estarem totalmente

<sup>11</sup> No original: "Driskell contends that, while participation cannot be real without some degree of power-sharing, real participation provides both power and interaction."

encarregados do seu próprio projeto, mas que eles só poderão fazê-lo em projetos menores. Da mesma forma, onde os jovens são tratados como parceiros iguais e valorizados através da tomada de decisões compartilhadas, a influência pode ser obtida em questões maiores e o poder de tomar decisões e afetar a mudança pode ser maximizado (2002, p. 40).

A ideia transversal aos três modelos apresentados (Hart, 1992; Shier, 2001; Driskell, 2002), é a de que existem diferentes níveis de participação juvenil e que aos diferentes níveis de envolvimento e autonomia permitidos aos jovens, correspondem diferentes níveis de interação e de poder, que condicionam diretamente a produção de resultados específicos e o grau de influência efetiva que os jovens podem vir a ter nas decisões. Estes modelos, diferem essencialmente no tipo e número de dimensões que cruzam, o que lhes confere diferentes graus de complexidade, mas também de completude. Hart (1992) indica graus de participação e de não-participação, numa escala simples de um só gradiente; a crescente concessão de poder aos jovens. Shier (2001), embora apresentando um modelo sequencial como o de Hart, considera apenas os níveis de participação real e introduz três fases de compromisso em cada nível, que correspondem a questões que, para além de enquadrarem o patamar em que se encontram os intervenientes, ajudam a refletir sobre o que é essencial existir para que cada nível possa ser concretizado em pleno. Desta forma, o autor articula os níveis de participação com questões paralelas essenciais para a plena concretização da tipologia de participação em causa, o que não acontece nem na escada de Hart, nem nas dimensões apresentadas por Driskell. Este último, apresenta um modelo que reorganiza os mesmos níveis do modelo de Hart, mas fazendo a sua relação com a variação do grau de duas dimensões intrínsecas ao tipo de interação permitida aos jovens; (i) o poder de fazer decisões e influenciar as mudanças e (ii) a interação e colaboração com a comunidade. Este modelo contrapõe em certa medida, os dois anteriores, pois não sendo linear, articula o nível de participação não só com o grau de concessão de poder, mas também com outras dimensões, que os outros dois modelos não referem; os graus de interação e de colaboração com a comunidade. O modelo de Hart foi o ponto da partida de reflexão mais séria sobre este tema, mas dos outros dois modelos, também é possível extrair aprendizagens 'úteis' como sejam; a participação efetiva implica partilha de poder e responsabilidade pelas decisões tomadas, num processo articulado de interação e colaboração com a comunidade, no qual não pode faltar a disponibilidade e abertura do poder local para permitir que a mudança aconteça.

### **2.2.3 Aspectos metodológicos**

A pesquisa documental permitiu a análise de alguns aspetos metodológicos, aplicados em experiências participativas realizadas com jovens, que variam de acordo com os diferentes contextos e técnicas, com os protagonistas e com o tipo e grau de envolvimento proporcionado.

No caso do Programa Cidades Amigas das Crianças, descrito e publicado em forma de guia, é referido o debate entre as crianças e diversos outros protagonistas<sup>12</sup>, sobre temas que afetam as suas vidas, tanto na esfera privada como pública e a participação ativa dos jovens nas fases de elaboração, implementação e acompanhamento das medidas incluídas na estratégia. O guia refere três casos internacionais de municípios aderentes ao Programa, indicando para cada um deles, aspetos metodológicos utilizados nos processos de envolvimento ativo das crianças para a construção dos respetivos Planos de Ação Local (PAL), que foram aqui representados sob a forma esquemática no quadro seguinte:

Município	Etapas do PAL	Técnicas Metodológicas
Avilés, Espanha <sup>13</sup>	Análise da realidade	<p><u>Trabalho de 'campo' em grupos</u></p> <p>As crianças organizaram-se em grupos para recolher informação sobre seis áreas - urbanismo e meio ambiente, família, saúde, lazer, cultura e desporto e educação.</p> <p><u>Sessões de enriquecimento</u></p> <p>De seguida, planearam várias ações em escolas e em espaços de atividades extracurriculares para recolherem a opinião de outras crianças, adolescentes e técnicos e profissionais de diferentes entidades, sobre aqueles temas.</p> <p><u>Divulgação</u></p> <p>Os dados recolhidos foram depois partilhados nas reuniões do Conselho da Infância e Juventude.</p>
	Definição de objetivos	<p><u>Debate</u></p> <p>Discussão conjunta entre crianças e adultos</p>
	Elaboração de propostas	<p><u>"Chuva de ideias"</u></p> <p>Apresentação inicial de todas as ideias com recurso à técnica chuva de ideias</p> <p><u>Seleção</u></p> <p>Escolha final das propostas, mediante critérios de viabilidade</p>
Guadalajara, Espanha <sup>14</sup>	Sensibilização	<p><u>Sessões de trabalho</u></p> <p>Escolha dos temas a tratar</p>
	Preparação	<u>Priorização de temas</u>
	Desenvolvimento	<u>Constituição dos grupos</u>

<sup>12</sup> Os pais, professores, educadores, polícias, técnicos, dirigentes políticos

<sup>13</sup> II Plan de Infancia y Adolescencia, <http://aviles.es/documents/12325/252977/Plan+Infancia/6b39810e-a64a-4fec-a6fb-f2029ad4d4a6>

<sup>14</sup> Memoria: Tercer Encuentro Estatal de Consejos de Participación Infantil y Adolescente [http://ciudadesamigas.org/wp-content/uploads/2015/03/memoria\\_tercer\\_encuentro.pdf](http://ciudadesamigas.org/wp-content/uploads/2015/03/memoria_tercer_encuentro.pdf) (acedido em 29-07-2018)

		<u>Reflexão e debate</u> Procura de soluções para os temas propostos pelos Conselhos de Infância e Adolescência
São Francisco, EUA <sup>15</sup>	Análise	As crianças foram incentivadas a analisar criticamente os lugares onde vivem
	Definição de problemas	As crianças trabalharam com arquitetos, urbanistas e responsáveis pelo planeamento urbano
	Investigação comunitária	As crianças estiveram envolvidas em atividades de cartografia, entrevistas, observação e análise.
	Identificação de perspetiva de mudança	As crianças foram incentivadas a pensar em soluções para problemas da comunidade e em soluções baseadas em evidências

**Quadro 1 – Técnicas metodológicas - Programa Cidades Amigas das Crianças**

Fonte: Autor, baseado no PCAC (UNICEF, 2016)

Outro dos aspetos metodológicos a considerar, está relacionado com o tipo e grau de envolvimento permitidos aos jovens. Baseados num trabalho de pesquisa realizado em 2005 junto de um conjunto de planeadores que já havia sido envolvido em processos participativos com jovens, Freeman et al. (2005), sintetizam um conjunto de possíveis metodologias, aplicáveis de acordo com o tipo de envolvimento permitido às crianças e jovens.

Tipo de envolvimento	Metodologia de participação
<b>Contributo direto</b>	Conselhos juvenis
	Representantes integrados em grupos de decisão
	Atividades promovidas pelas escolas
	Fórum ou <i>workshops</i>
<b>Contributo indireto</b>	Pesquisas
	Avaliação de necessidades
	Consultas
<b>Com o envolvimento da comunidade</b>	Como parte da comunidade alargada
	<i>'Have the right to submit'</i>

**Quadro 2 - Os diferentes tipos de envolvimento de jovens e metodologias possíveis**

Fonte: adaptado de (Freeman & Aitken-Rose, 2005, p. 235)

<sup>15</sup> Blueprints for hope: engaging children as critical actors in urban place making  
[http://citiesandschools.berkeley.edu/uploads/blueprints\\_for\\_hope\\_compressed.pdf](http://citiesandschools.berkeley.edu/uploads/blueprints_for_hope_compressed.pdf), Metodologia Y-Plan,  
<http://y-plan.berkeley.edu/> (acedido em 29.07.2018)

Ainda sobre os diferentes graus de envolvimento permitidos aos jovens, Soares (2005) refere que, “a identificação das ferramentas metodológicas fundamentais para a recolha e construção da informação sobre a intensidade de participação juvenil, não deverá ser aleatória, mas sim de acordo com a ponderação entre os três possíveis patamares de participação das crianças” (segundo o autor, baseado nas teorias de Hart e Shier) e a diversidade de aspetos que conferem identidade ao processo. Esses patamares são:

- O patamar da mobilização – que identifica um processo iniciado pelo adulto, em que a criança é convidada a participar, sendo encarada como parceira, com possibilidade de escolhas relativamente aos prazos, à organização do processo e ainda com uma possibilidade, ainda que reduzida, de escolha dos temas que atravessam a investigação em causa (Soares, 2005);
- O patamar da parceria - que identifica um processo em que a implicação da criança na investigação se faz desde logo no ‘desenho’ da investigação, processo desenvolvido entre crianças e adultos, sendo a tomada de decisão relativamente a todos os outros aspetos que caracterizam o processo em causa, definidos em conjunto (Soares, 2005);
- O patamar do protagonismo – que identifica um processo dependente em exclusivo da ação da criança, quer seja na definição dos objetivos e ‘desenho’ da mesma, no prazo e recursos, encarando-se o adulto como consultor disponível e presente (Soares, 2005).

A partir desta ponderação, as possibilidades de construção de ferramentas metodológicas são diversas e decorrem essencialmente da criatividade dos implicados no ‘desenho’ da investigação, sejam eles investigadores-adultos ou investigadores-crianças (Soares, 2005, p. 161). O autor descreve algumas dessas ferramentas:

- As entrevistas, enquanto ferramentas metodológicas tradicionais, que podem ser utilizadas na investigação participativa com crianças, assumindo dimensões variadas: entrevistas individuais, entrevistas em grupo, entrevistas temáticas ou entrevistas abertas, sendo que o aspeto central que distingue a sua utilização no âmbito da investigação participativa, com outros tipos de investigação, será a possibilidade de a criança influenciar o seu formato, a sua orientação ou ainda a sua duração (Soares, 2005);
- A observação participante, que é mais uma vez, uma ferramenta metodológica tradicional que, ao ser utilizada no âmbito da investigação participativa conjuntamente com a análise de outros produtos da criança, como sejam a escrita, o desenho ou ainda as discussões individuais ou em grupo, permite traduzir com mais acuidade a voz das crianças e ultrapassar enviesamentos decorrentes das relações de poder (Soares, 2005);
- A organização de grupos de interesse (*Focus Group*) e pequenos grupos de discussão com crianças que tenham alguma afinidade ou confiança entre si, (que na opinião de Mauthner (1997), não devem ultrapassar as 3 crianças/grupo), poderá ser uma outra

estratégia metodológica possível, onde a discussão se desenrola à volta de um número limitado de tópicos de conversa, assumindo o investigador o papel de facilitador, deixando a conversa desenrolar-se entre os sujeitos que nela participam (Soares, 2005);

- A utilização de registos escritos da criança, que poderão assumir o formato de ensaios, de diários ou ainda de observações que a criança faz relativamente ao seu quotidiano, ou a aspetos específicos previamente definidos com o investigador, são uma outra ferramenta metodológica passível de utilização com crianças que dominem já o registo escrito (Soares, 2005);
- A utilização da fotografia e do vídeo, que na investigação participativa, são formas alternativas ao registo escrito, o qual, por si só, promove a exclusão de muitas crianças como informantes e investigadoras válidas. Encarar as crianças como competentes para o manuseamento de equipamentos de registo em vídeo e em fotografia, é uma atitude indispensável para lhes permitir aceder a ferramentas metodológicas inovadoras. Estas serão indispensáveis para documentar e tornar visíveis as representações acerca do mundo que as rodeia, possibilitando-lhes tornarem-se parceiras no processo da investigação, com margens de autonomia e criatividade que serão negociadas entre elas e o adulto parceiro do processo (Soares, 2005);
- A utilização de técnicas visuais individuais ou em grupo, que é muito comum na investigação participativa em geral, e que no caso da investigação com crianças, permite outros formatos de caracterização dos seus contextos de vida. A utilização da cartografia aplicada à infância, por exemplo, permite a recolha de informação acerca das representações sociais que a criança possui relativamente à sua posição no espaço da comunidade (Soares, 2005);
- A utilização de técnicas dramáticas, de role-play ou ainda a observação de situações de faz-de-conta, permitem recuperar representações, que por vezes, podem ficar ocultas ao olhar adulto-centrado do investigador. Com os cuidados éticos indispensáveis, a observação de situações de faz-de-conta, bem como a realização de pequenas dramatizações à volta de um determinado tema, são propostas pertinentes para desenvolver investigação com crianças mais pequenas, através das quais as crianças recriam as suas representações acerca dos mundos, dos sentimentos e das ações que os trespassam e que acabam por retratar com evidente particularidade a complexidade de emoções e vivências, que seria impossível resgatar com métodos tradicionais (Soares, 2005);

Na investigação participativa é possível ainda, considerar um conjunto de materiais - material de estímulo, que permitem ultrapassar situações iniciais de desconforto ou falta de vontade e promover a discussão acerca de temáticas relevantes para a investigação em curso. Fotografias, gravuras, vídeos, que mediante o assunto em questão, permitam organizar contexto de

construção de informação, mais abertos, mais lúdicos e mais participados (Soares, 2005, pp. 161–163).

#### **2.2.4 Diferentes abordagens e contextos**

São vários os contextos nos quais os jovens se integram de forma voluntária e participativa; os programas escolares, os programas institucionais e outros, de carácter extracurricular, mas aquele no qual se constata uma das maiores taxas de adesão da participação dos jovens em Portugal, é o associativismo.

Se durante o Estado Novo a liberdade de expressão e de associação eram cerceadas e a formação de organizações populares era fortemente vigiada e condicionada, já os anos que imediatamente se seguiram à revolução de Abril são marcados por uma elevada participação dos cidadãos no espaço público, culminando não só com o aparecimento de um elevado número de organismos associativos, mas também numa maior diversificação da própria natureza e objetivos desses mesmos organismos (Leitão, Pereira, Ramos, & Silva, 2009, pp. 80–81).

As condições políticas e sociais que estruturaram a sociedade portuguesa durante o período do Estado Novo (1926-1974), no que diz respeito ao associativismo, foram grandemente pautadas pela existência de “fortes pressões no sentido do condicionamento da atividade associativa pelo poder político dominante” (Leitão et al., 2009, p. 78).

O associativismo e a própria participação social, surgiram em força após décadas de falta de liberdade, que culminaram com o 25 de Abril de 1974. Mas essa foi uma condição que não se manteve com o passar dos anos; a participação social foi diminuindo progressivamente. Garcia e Terron (1997), defendem as associações juvenis como espaços de participação com uma importante função educativa, pois permitem a aprendizagem de destrezas, técnicas e conteúdos para o trabalho cooperativo e para a participação social. Pressupõem um aprofundamento de valores e atitudes relacionados como a participação, a solidariedade, o respeito pelo ambiente, a responsabilidade na transformação social e a consecução de uma sociedade mais justa (citado em Faria, 2010, p. 70).

D. Manuel Martins, antigo Bispo de Setúbal, referia que “os países não podem avançar sem a participação ativa, conscientemente ativa, da sociedade civil. Mas a sociedade civil não acorda, não se mexe, sem Associações. (...) O Associativismo é mola de progresso numa sociedade e muito mal irá o Poder político que o ignore, que não o incentive, que não o proteja” (citado em Leitão et al., 2009, p. 45).

Em Portugal, o Conselho Nacional de Juventude (CNJ), criado em 1985, com estatuto jurídico aprovado pela Assembleia da República, através da Lei 1/2006, de 13 de janeiro, é a Plataforma representativa das organizações de juventude de âmbito nacional, abrangendo as mais diversas expressões do associativismo juvenil (culturais, cívicas, ambientais, escutistas, partidárias,



estudantis, sindicalistas e confessionais). O CNJ tem o Associativismo e Participação Juvenil como uma das principais áreas de trabalho, sendo membros do Conselho Consultivo do Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P. (IPDJ, I.P.). O associativismo é uma das formas mais expressivas da participação dos jovens. Coelho (2018) refere que “entre os atores da sociedade civil estão os movimentos sociais e as organizações não-governamentais, que lutam pela resolução de problemas sociais, ampliação dos direitos políticos e da consciência da cidadania. Estas associações reúnem indivíduos interessados em efetivar a sua condição de cidadãos de uma forma ativa, isto é, que pretendem agir e intervir na sociedade procurando, deste modo, transformá-la” (2018, p. 4).

A Federação Nacional das Associações Juvenis (FNAJ), apresenta-se como sendo a maior estrutura representativa do movimento associativo juvenil em Portugal, tendo como missão “representar todos os/as jovens perante os poderes públicos e políticos, defendendo os seus interesses e promovendo o diálogo estruturado e a inclusão social de jovens com menos oportunidades”. Existe desde maio de 1996 e conta atualmente com cerca de 1000 associações juvenis de base local e regional, distribuídas por todos os distritos, incluindo Madeira e Açores, bem como as Federações Regionais e Distritais<sup>16</sup>. Os seus principais objetivos são: “representar as Associações Juvenis perante os poderes públicos e políticos, promover e desenvolver as Associações Juvenis e, desta forma, aumentar a participação juvenil na sociedade e promover experiências de intercâmbio entre associações ao nível local, regional, nacional e internacional.” A FNAJ tem tido um papel muito ativo na mediação com as entidades institucionais, mas também na criação de estratégias mais abrangentes e integradoras como é o caso do ‘Plano Estratégico de Políticas de Juventude no Poder Local - Medidas orientadoras’, tendo por base a Estratégia Europeia 2020 e a Estratégia Europeia para a Juventude. A propósito dos estudos da FNAJ, Tavares (2011) refere que “as associações podem ser uma fonte de influências positivas para os jovens, ajudando-os num melhor desenvolvimento social e psicológico, ao mesmo tempo que pode transmitir-lhes sentimentos como justiça, solidariedade, entrega, responsabilidade, cooperação, consciência social entre outros” (2011, p. 55).

O Corpo Nacional de Escutas (CNE)<sup>17</sup> é um destes casos. Trata-se de uma organização equiparada a associação juvenil, sem fins lucrativos, não-política e não-governamental, reconhecida pela World Organization of the Scout Movement (WOSM)<sup>18</sup>. O Escutismo tem como grande objetivo a formação integral de jovens, com base no método criado pelo inglês Sir. Baden Powell e no voluntariado dos seus membros (Corpo Nacional de Escutas, n.d.). Este movimento assenta numa base de educação não-formal que, segundo a nomenclatura da UNESCO,

---

<sup>16</sup> <https://www.fnaj.pt/index.php/fnaj/index/8>

<sup>17</sup> O CNE foi fundado em 1923 e declarado Associação de Utilidade Pública, em 1983

<sup>18</sup> Organização Mundial do Movimento Escutista

caracteriza-se por ser uma atividade educativa, organizada fora do sistema formal do ensino tradicional (estruturado e hierárquico), visando servir um público que aprende, com objetivos educativos identificados. As atividades desenvolvidas pelo CNE, abrangem diversas áreas relacionadas com educação ambiental e conservação da natureza, preservação do património histórico e cultural, animação socioeducativa, desporto de ar livre, integração de portadores de deficiência e desenvolvimento comunitário. O Escutismo aposta no aprender fazendo, através de atividades que são projetadas, desenvolvidas e implementadas tendo por base o método do projeto e do trabalho em equipa. Procura-se que os escuteiros trabalhem áreas essenciais para o seu desenvolvimento enquanto cidadãos, tais como: carácter, afetiva, intelectual, física, social e espiritual. O CNE é a maior associação de juventude em Portugal, com cerca de 72 000 Escuteiros, distribuídos por cerca de 1030 Agrupamentos, em todas as regiões do país, dispondo de uma rede de animação e coordenação territorial apoiada em meia centena de estruturas de núcleo e região, tendo como executivo nacional a Junta Central, que assegura a gestão e a implementação das políticas gerais e setoriais (Corpo Nacional de Escutas, n.d.). Os jovens estão distribuídos pelas quatro secções de acordo com a sua idade. Os Lobitos (6-10 anos) contam com um efetivo de 16 085, já os Exploradores e Moços (10-14 anos) são a secção que reúne o maior volume de associados com 19 227 elementos. Os Pioneiros e Marinheiros (14-18 anos) reúnem uma fatia de 15 074 associados e os Caminheiros e Companheiros (18-22 anos) 7 341 do efetivo total. Por fim, os Dirigentes perfazem um total de 14 266 adultos voluntários.

Em julho de 2017, realizou-se em Idanha-a-Nova, a maior atividade escutista de sempre, que contou com a participação de cerca de 21 000 escuteiros. O 23º Acanac (Acampamento Nacional), com o lema 'Abraça o Futuro', teve como principal objetivo despertar as crianças, jovens e adultos do movimento, para a necessidade de defender a 'casa comum', (o planeta), e sensibilizar para causas conexas tais como; a erradicação da pobreza e da fome, a igualdade de género, a educação de qualidade, o trabalho decente, a paz, a justiça, o acesso a água potável e o saneamento, as cidades e comunidades sustentáveis e a redução das desigualdades sociais. A sensibilização para todas essas realidades, concorre para o desafio maior que desde sempre foi lançado a todos os associados e voluntários; o principal lema do escutismo é, "deixar o mundo um pouco melhor do que o encontramos."

Para além dos movimentos associativos organizados, institucionais ou comunitários, os jovens também respondem de forma interessada e construtiva a outro tipo de desafios, quer no contexto dos seus programas escolares, quer no contexto de iniciativas nacionais ou locais, que representam atividades extra-curriculares.

No contexto dos programas escolares, nomeadamente da área de Projeto, de referir iniciativas como o Concurso escolar "Vamos pensar a regionalização" (UA, 1998), o Concurso escolar "Pensar a Cidade e o Território" (DGOTDU, 2003), o concurso "Cidades Criativas", (UA, 2007/2008) e o "Projeto Nós Propomos! Cidadania e Inovação na Educação Geográfica" (IGOT). Todas foram iniciativas lançadas por entidades externas às escolas, mas que encontraram

enquadramento nos objetivos curriculares da disciplina da Área de Projeto, do ciclo secundário, que tem uma componente eminentemente prática, havendo assim uma grande articulação de objetivos e resultados. Todas estas iniciativas têm em comum, o objetivo de querer estimular os jovens a refletir sobre os seus territórios, levando-os a analisar de forma crítica a realidade em que vivem, a ponderar cenários de melhoria e a propor soluções. De todas elas, apenas o “Projeto Nós Propomos! Cidadania e Inovação na Educação Geográfica” continua a acontecer anualmente. Este projeto é uma iniciativa conjunta do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT) e da ESRI, que apesar de ser um exercício no contexto escolar, no qual os jovens são convidados a identificar problemas locais e a apresentar propostas de resolução, reveste-se no final como uma oportunidade estimulante, pois as ideias são levadas junto da comunidade e das autarquias locais, havendo já casos em que foram mesmo assumidas e concretizadas (IGOT, 2017). Este projeto foi implementado pela primeira vez em Portugal no ano letivo 2011/2012, colmatando uma lacuna existente desde 2004/2005, no programa da disciplina de Geografia A do 11º ano de escolaridade; a realização do Estudo de Caso, muito baseado em trabalho de campo, e muito direcionado para a escala local.

No contexto extra-curricular, também existem outros exemplos da participação jovem, como é o caso do Parlamento dos Jovens<sup>19</sup>, do Orçamento Participativo Jovem (OPJ)<sup>20</sup>, do Programa Cidades Amigas das Crianças, (UNICEF, 1996)<sup>21</sup> e das plataformas interativas digitais. O Parlamento Jovem, que envolve anualmente alunos de diferentes escolas do país, convidados a discutir temas específicos na Assembleia da República, pretende ser um mecanismo de envolvimento, mas também, de aprendizagem de modos de funcionamento democrático e de participação e mobilização política formal. O Orçamento Participativo (OP) surgiu no Brasil no final da década de 1980 e foi incorporado na gestão das cidades, como a prática de notificar a sociedade sobre que obras e serviços deveriam ser priorizados na distribuição dos recursos municipais, convidando-os a decidir sobre uma parte do orçamento municipal. Esta iniciativa surge como medida governativa de reaproximação da população à política e à capacidade de orientação dos seus anseios através de propostas que correspondam mais às necessidades sentidas pela população no seu quotidiano e nos seus territórios a diferentes escalas. O OP caracteriza-se como “uma estrutura e um processo de participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre os investimentos públicos municipais, assente nos princípios de participação aberta dos cidadãos, na articulação entre democracia representativa e direta e na definição das prioridades de investimento público” (Yaguas, 2012, p. 46). Os Orçamentos Participativos constituem avanços na

---

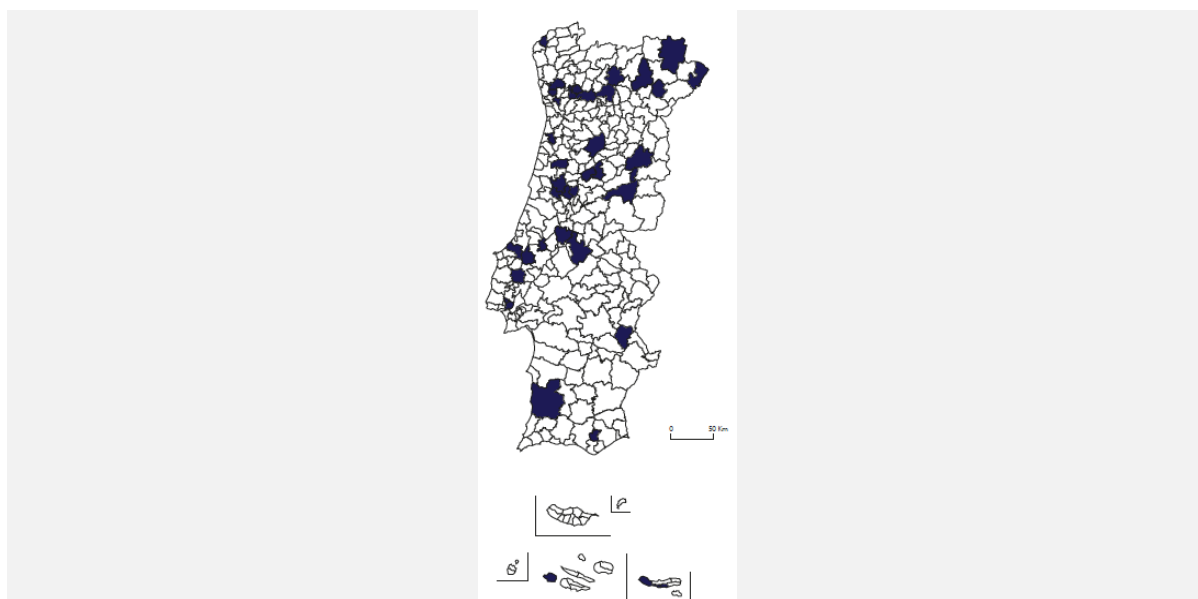
<sup>19</sup> <http://www.jovens.parlamento.pt/>

<sup>20</sup> <https://opjovem.gov.pt/>

<sup>21</sup> <https://unicef.pt/o-que-fazemos/o-nosso-trabalho-em-portugal/programa-cidades-amigas-das-criancas/>

participação popular na gestão democrática das cidades, tendo a disciplina conjunta das finanças públicas entre o município e a população, como a sua principal finalidade (Oliveira et al., 2015, p. 14). Em Portugal, Palmela foi um dos municípios pioneiros na realização deste processo de democracia participativa, mas foi em São Brás de Alportel que foi introduzida a versão Orçamento Participativo de Crianças e Jovens. Estes processos ainda não têm uma expressão significativa no país, pois envolver a população jovem nas decisões sobre os recursos locais constitui uma aposta recente do poder local. “O Orçamento Participativo Jovem é um processo de participação democrática no âmbito do qual os cidadãos com idades entre os 14 e os 30 anos, inclusive, podem apresentar e decidir projetos de investimento público” (IPDJ, 2017).

Em Barra Mansa, uma cidade a norte do Rio de Janeiro, no Brasil, realiza-se desde 1998, o Conselho do Orçamento Participativo (COP), com jovens entre os 9 e os 15 anos, criado por regulamento municipal e para o qual existe uma verba pública própria alocada. O facto de existir a possibilidade de efetivamente levar as ideias à prática, ajuda a credibilizar o processo, que assim se repete há 20 anos. No contexto brasileiro, o COP representava uma experiência inovadora no domínio dos direitos, da cidadania e da criação de um novo modelo de educação cívica (Guerra, 2002). Este Conselho surgiu de uma parceria entre o projeto *‘Citizenship Knows No Age’* de 1997 e o programa das Nações Unidas, para o planeamento urbano, tendo como principal objetivo, institucionalizar a efetiva participação dos mais jovens, contribuindo para os encorajar no seu papel de cidadãos ativos. As suas principais metas nesse sentido incluíam: “valorizar a contribuição que os jovens cidadãos pudessem dar para a correta gestão urbana, promover o seu envolvimento cívico, priorizar atividades ou projetos considerando opiniões diversas, defender ideias e perspetivas, identificar barreiras e limitações à execução de ações programadas e ‘visitar’ outras realidades, por forma a ganhar novas perspetivas sobre as situações.” Na opinião de Guerra (2002), é sobre essa diversidade de aprendizagens/situações, que cresce a capacidade de analisar e priorizar de forma mais ‘isenta’, as propostas do orçamento municipal (Guerra, 2002). A autora descreve ainda que, foram identificados como atores chave do processo; as crianças locais (entre os 9 e os 15 anos), os seus pais (enquanto suporte), a administração local, as ONG’s, as escolas, os representantes do Conselho do Orçamento Participativo, as associações de residentes locais e líderes da igreja, sendo que este projeto já contava (em 2002), com uma rede de 100 facilitadores. Outra pré-condição importante identificada pela autora, foi o empenho e determinação do líder da administração pública local que, acreditando no papel da participação das crianças e jovens na gestão municipal, se esforçou por envolver todos os técnicos, na procura da melhor estratégia para fazer acontecer corretamente o processo (Guerra, 2002).



**Figura 6 - Municípios portugueses com orçamento participativo jovem, concluído ou em curso**

Fonte: (Vieira et al., 2017, p. 51)

Tal como refere Guerra (2002), “a experiência do COP mostra que é possível integrar a participação das crianças e jovens no processo de planeamento público e que os mais jovens podem e devem desempenhar um papel mais ativo no planeamento urbano” (2002, p. 84). De entre os resultados observados na avaliação deste projeto, são de destacar: a nova perceção dos jovens sobre o que são orçamentos públicos, um melhor conhecimento dos processos de gestão urbana e das instituições públicas, (com as quais é necessário interagir), maior consciência dos problemas da cidade e uma maior autoconfiança. Apesar de este Conselho não estar estritamente vocacionado para a questão do planeamento urbano, essa poderá ser uma possibilidade pelo impacto muito positivo da aplicação do modelo. Outra das ideias que a autora sugere, é a inclusão do tema dos orçamentos públicos nos programas escolares, como forma de garantir a sua mais lata difusão.

Outro exemplo de iniciativas extra-curriculares, o Programa Cidades Amigas das Crianças (PCAC)<sup>22</sup>, foi lançado a nível mundial pela UNICEF em 1996, e teve como grande objetivo “melhorar a qualidade de vida das crianças, reconhecendo e integrando os seus direitos nas decisões, políticas e programas dos municípios e incentivando à adoção de uma política coordenada para a infância e adolescência” (UNICEF Portugal, 2018). Com a criação deste programa, a UNICEF afirma que o bem-estar das crianças é um indicador importante de um *habitat* saudável e com ele procura “assegurar o bem-estar de todos os cidadãos e em particular

---

<sup>22</sup> <https://childfriendlycities.org/>

dos mais jovens, potenciando a participação das crianças na vida da comunidade e o trabalho em rede entre entidades públicas e privadas, envolvidas na defesa dos direitos da criança” (UNICEF Portugal, 2018). Num contexto global, em que se assiste a uma rápida transformação e urbanização das sociedades, e num cenário de crescente descentralização de competências, as tendências atuais apontam para as crescentes responsabilidades dos municípios na promoção da qualidade de vida de todos os seus cidadãos. De acordo com este Programa Mundial, para que uma cidade seja reconhecida como Cidade Amiga das Crianças, deverá cumprir dois requisitos essenciais; garantir a constituição de um mecanismo municipal de coordenação e elaborar um Plano de Ação Local, baseado nos quatro pilares do programa. No mecanismo de coordenação deverá existir um responsável por delinear, acompanhar e avaliar a implementação do Programa no município e assegurar o desenvolvimento da estratégia de forma transversal, com a participação dos diferentes sectores do governo local. Para além do responsável, deverá ainda ser previsto um coordenador formal, que lidera o processo, (o Presidente da CM ou Vereador, o que confere responsabilidade formal ao plano) e ser constituída por uma equipa multi-sectorial, podendo ter representação de outras organizações públicas e/ou sociedade civil (UNICEF Portugal, 2018). Em relação aos pilares nos quais se deve basear o Plano de Ação Local, de salientar que o segundo pilar prevê a promoção do envolvimento ativo das crianças nos assuntos que lhes dizem respeito, ouvindo as suas opiniões e tendo as mesmas em consideração, nos processos de tomada de decisão.

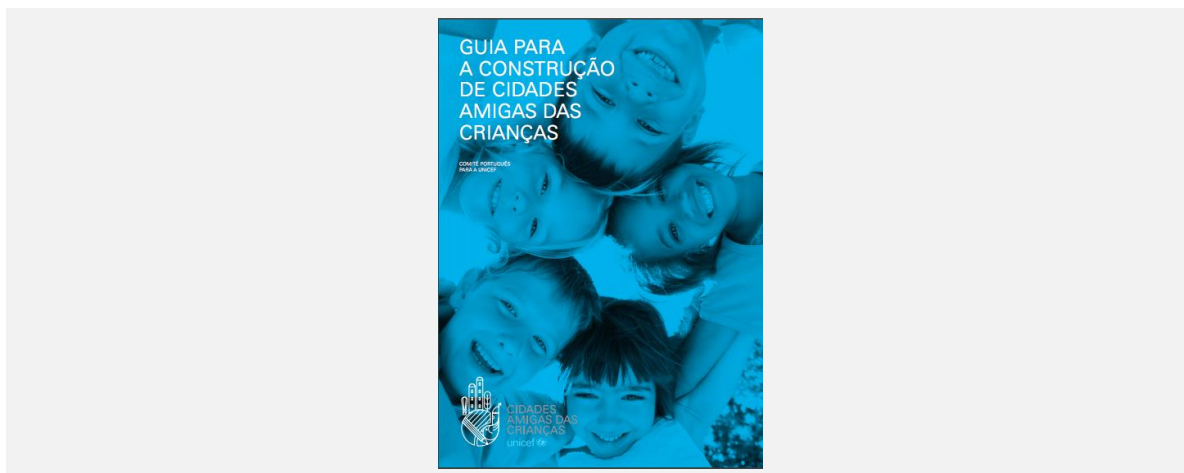
O PCAC propõe a adoção de uma visão global da criança no desenho de políticas públicas para a infância e adolescência, bem como uma visão do território que devolve a cidade às pessoas e, em particular, aos mais jovens. Neste sentido, procura contribuir para um ambiente saudável e seguro para todos os seus cidadãos, no qual a participação é parte integrante da vivência no município. Neste Programa, as crianças são reconhecidas como atores sociais, e nele são asseguradas oportunidades para que elas possam expressar a sua opinião no processo de planeamento municipal e contribuir para a tomada de decisões políticas que as afetam. De acordo com a opinião expressa pelo Comité Português da UNICEF, “a participação das crianças e jovens na vida da sociedade, permite-lhes refletir sobre questões que as rodeiam, influenciar decisões que as afetam e, simultaneamente, desenvolver capacidade de análise, diálogo e comunicação, bem como, criatividade, iniciativa, responsabilidade, compromisso e autoconfiança”. A participação favorece também a compreensão sobre os recursos da cidade e os âmbitos de atuação das diferentes estruturas municipais.

Em Portugal, o Programa Cidades Amigas das Crianças foi lançado em 2015, pelo Comité Português para a UNICEF, e desde então já recebeu Planos de Ação Local de 29 municípios, planos esses, que abrangem cerca de 420.000 crianças<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> <https://childfriendlycities.org/portugal/> (acedido em 29.07.2018)

Um dos elementos fundamentais deste programa é a aposta na participação das crianças na vida da comunidade como elemento essencial para o exercício da cidadania e para o desenvolvimento de um sentimento de pertença, reconhecendo as crianças como atores sociais: “Para que essa participação seja efetiva, é necessário que sejam criadas oportunidades de envolvimento cívico que permitam aos mais jovens expressar os seus pontos de vista e dar o seu contributo para o desenvolvimento e bem-estar da comunidade (Comité Português para a UNICEF)<sup>24</sup>.



**Figura 7 - Guia para a construção de Cidades Amigas das Crianças**

Fonte: Comité Português para a UNICEF<sup>25</sup>

O Comité Português da UNICEF lançou dois documentos guia sobre a implementação deste Programa em Portugal; o “Guia de apoio à construção de Cidade Amigas das Crianças”<sup>26</sup> e o “Construir Cidade Amigas das Crianças - Um quadro para a ação”<sup>27</sup>. Nestes documentos é explicado como se desenrola o processo de candidatura para a obtenção do título, e como deverá ser executado o Plano de Ação Local. O Programa prevê a participação das crianças e jovens na elaboração, na implementação e no acompanhamento das medidas incluídas na estratégia definida para o referido PAL, no qual o município identifica as políticas e medidas a implementar nos quatro anos seguintes.

Em relação às plataformas interativas digitais, enquanto iniciativas extracurriculares, a gamificação é um exemplo de como um jogo digital em rede pode constituir-se como uma poderosa ferramenta interativa de comunicação, também no contexto da participação juvenil. De acordo com Marczewski (2012), o conceito de gamificação traduz-se como “a aplicação de metáforas de jogos

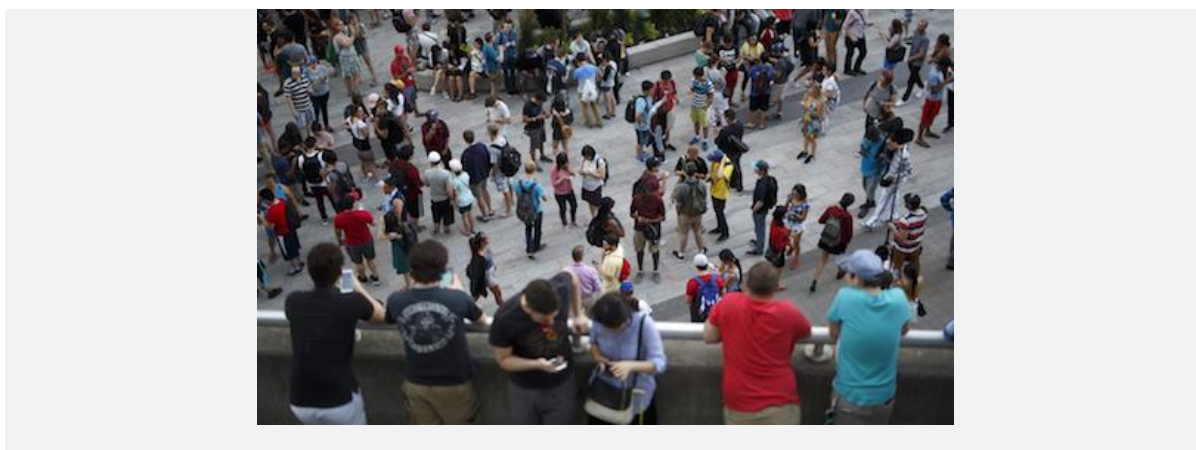
<sup>24</sup> <https://www.unicef.pt/> (acedido em 29.07.2018)

<sup>25</sup> <https://unicef.pt/> (acedido em 29.07.2018)

<sup>26</sup> [https://unicef.pt/media/1361/cac\\_guia.pdf](https://unicef.pt/media/1361/cac_guia.pdf) (acedido em 29.07.2018)

<sup>27</sup> [https://unicef.pt/media/1360/cac\\_quadro\\_para\\_acao.pdf](https://unicef.pt/media/1360/cac_quadro_para_acao.pdf) (acedido em 29.07.2018)

para tarefas reais da vida para influenciar o comportamento e aumentar a motivação” (citado por Dourado, 2016, p. 34). Um dos exemplos da aplicação direta deste recurso para a promoção da participação dos jovens no desenvolvimento do seu espaço público urbano, foi o projeto *Block by Block*<sup>28</sup>, do programa Un-Habitat das Nações Unidas, que foi desenvolvido em conjunto com os criadores do jogo *Minecraft*. Desde 2012, a fabricante do *Minecraft*, e o UN-Habitat<sup>29</sup>, o programa das Nações Unidas para cidades sustentáveis, têm colaborado num programa inovador no qual o *Minecraft* é usado como ferramenta de participação comunitária no projeto de espaços públicos urbanos. O *Block by Block* já foi aplicado em vários países; na Europa (Kosovo), na Ásia (Palestina, Líbano, Indonésia, Filipinas, Bangladesh, Índia, Nepal), na América Latina (México, Perú), nas Caraíbas (Haiti) e em África (Madagáscar, Somália, Nigéria, Quênia). Na opinião de Dourado (2016), o “facto de os jovens terem participado do processo de criação e planeamento do espaço público faz com que eles se sintam parte ativa da comunidade. Esta aprendizagem de fazer decisões pode ajudá-los positivamente no desenvolvimento com os adultos, além de estimular o senso crítico de cada um, fazendo-os futuros cidadãos participativos no desenvolvimento urbano” (2016, p. 31).



**Figura 8 - Jogadores de ‘Pokémon Go’, juntos em Toronto**

Fonte: The Guardian<sup>30</sup>

Outro caso que ilustrou bem a influência que as plataformas tecnológicas podem ter na interação entre os jovens e os territórios onde habitam e se deslocam, foi o jogo *Pókemon Go*. Este jogo utilizava os dispositivos móveis como referência, o território como tabuleiro e os participantes

---

<sup>28</sup> <https://blockbyblock.org/about/>

<sup>29</sup> <https://unhabitat.org/un-habitat-utilising-minecraft-in-the-development-of-public-spaces-in-east-jerusalem/>

<sup>30</sup> <https://www.theguardian.com/cities/2016/jul/22/urban-gamification-pokemon-go-transform-public-spaces> (consultado em 26-07-2018)



como peões. Para poder melhorar a pontuação neste jogo, os participantes eram ‘obrigados’ a caminhar, por vezes longas distâncias e a olhar com mais atenção para aquilo que os rodeia (em busca dos elementos virtuais que o jogo solicita, é certo), mas essa condição já é um primeiro passo para a sua sensibilização sobre o que os rodeia.

*Pokémon Go is helping people see and experience their cities from the human scale and speed. Because of this newfound interest in walking, some residents in the suburbs are noticing for the first time that their community wasn't built for walking.*<sup>31</sup>

São pois, diversas as abordagens e contextos da participação juvenil, sejam movimentos associativos organizados, programas institucionais, programas escolares ou iniciativas nacionais extracurriculares, e todas elas com números expressivos de adesão.

### **2.2.5 Oportunidades e debilidades**

De acordo com a literatura, são vários e diversos os pontos de vista sobre que oportunidades podem advir do envolvimento dos jovens nos processos participativos, e que ainda assim, essas também dependem de vários fatores quer de contexto, quer do ponto de vista de cada protagonista. O mesmo se passa com as debilidades inerentes a estes processos, muitas delas já reconhecidas, mas ainda não ultrapassadas.

Uma das maiores oportunidades que se destaca da participação juvenil, mas que também representa um enorme desafio, é a mudança; de paradigma, de atitude e de vontade! Tavares (2011) reconhece que “é urgente mudar a maneira tradicional da participação cívica, reinventar outras modalidades de participação de maneira a acompanhar os jovens em plena mudança (2011, p. 52). No entanto, incube às autoridades públicas colmatar o fosso existente entre a vontade de expressão dos jovens e as modalidades e estruturas propostas pelas nossas sociedades, sob pena de alimentar o défice de cidadania, ou até de encorajar a contestação (Comissão das Comunidades Europeias, 2001, p.10). Trevisan (2014) argumenta que a participação “oferece a possibilidade de realização de um sentido de cidadania e de inclusão através do envolvimento ativo em processos de decisão local, ainda que tais processos estejam muitas vezes distantes das suas vidas quotidianas” (Trevisan, 2014, p. 130). A este mesmo propósito, Gonçalves (2015) lança ainda outro desafio, ao afirmar que uma participação efetiva obrigará a ir ao encontro dos jovens e a utilizar métodos e linguagens que lhes sejam familiares. De acordo com a sua experiência, este autor afirma ainda que, é preciso jogar no território (mental, social, afetivo, geográfico) onde os jovens se encontram” (2015, p. 163).

No entanto, também existem debilidades associadas ao envolvimento dos jovens, quer nos processos de participação, quer no próprio exercício da sua cidadania. Trevisan (2015)<sup>32</sup> afirma

---

<sup>31</sup> <https://blog.altaplanning.com/is-pokemon-go-the-ultimate-urban-planning-tool-3e28d00708e8>

que, o maior obstáculo é o estatuto de infância que é votado aos mais jovens, associado à ideia de que não são competentes e não têm voz própria. Checkoway (2010) refere que é difícil envolver os jovens quando eles próprios não se veem como um grupo gerador de mudança, ou quando eles têm ideias, mas estão inseguros sobre como prosseguir, ou quando eles tomam a iniciativa, mas lhes faltam os recursos para a implementação (2010, p. 342). Mas não são os únicos a sentir as dificuldades, também quem organiza estes processos participativos reconhece existirem barreiras, que constituem importantes debilidades a considerar. Do ponto de vista de quem organiza o processo, existe um reconhecimento de que a participação juvenil não é vista como prioridade, também por se achar que os jovens não vão querer estar envolvidos. Para além de existir falta de conhecimento sobre a condução desses processos, também não se sabe como debater com o cidadão mais jovem, não só pela existência de barreiras culturais e de linguagem, mas também pela falta de relação com eles e de saber onde encontrá-los. Por seu lado, os jovens apontam como principais obstáculos à sua participação; a falta de conhecimento e de informação sobre como podem participar, a discriminação que sentem quando são promovidas arenas pouco amigáveis e formais, a linguagem académica e burocrática, bem como a complexidade dos processos e ainda a falta de clareza das expectativas e objetivos do processo.

### **2.3 Síntese e reflexões**

Apesar de não existir uma definição geral nem para participação pública nem para participação juvenil, muitas e diversas têm sido as reflexões e interpretações sobre estes processos, (Checkoway et al., 1995; Mota, 2013; Mullahey et al., 1999; Vieira et al., 2017; Yaguas, 2012) sendo sempre condicionadas pelos contextos específicos de cada caso.

O direito de participação das crianças passou a ser reconhecido pela CNUDC em 1989 como um direito fundamental; todas as crianças têm o direito a participar nos processos de decisão relacionados com aspetos da sua vida. Mas este direito deve ser entendido num contexto mais alargado; deve haver consequência dessa participação, nomeadamente a influência efetiva na tomada de decisões que afetam a qualidade de vida e justiça nas suas comunidades. Reforçando esta ideia, Trevisan (2015) sustenta que tão importante como ouvi-las, é tornar significativo aquilo que dizem. São vários os autores que advogam que para haver uma participação efetiva dos jovens, na qual estes assumam um papel ativo, é necessário que sejam criadas oportunidades reais. Desde 1989, foram publicados diferentes modelos que procuraram sistematizar e explicar a relação entre os diferentes níveis de autonomia concedidos aos jovens nos processos participativos, e a tipologia de abordagem daí resultante. Arnstein (1989), Susskind (1999), Hart (1992), Shier (2001), Driskell (2002) e outros, apresentaram os seus próprios modelos sobre o processo participativo, sendo que todos têm em comum uma estratificação por 'patamares', aos

---

<sup>32</sup> Entrevista para o jornal Público, a 6 de abril de 2015  
(<https://www.publico.pt/2015/04/06/sociedade/entrevista/a-infancia-esta-privada-do-estatuto-de-cidadania-1691428>)

quais associam diferentes níveis de intensidade de envolvimento e 'autoridade', relativamente à consequência direta que a concessão do poder permite, em cada momento.

Um dos primeiros modelos foi apresentado por Hart (1992), que ilustrou o seu entendimento sobre a questão da participação juvenil, sob a forma gráfica de escada com oito degraus, que simbolizam os diferentes graus de implicação que os adultos podem ter ao longo do processo da participação dos jovens. Com esta representação, Hart procura demonstrar que a participação efetiva está diretamente relacionada com o debate, com a partilha, com a criação conjunta e com as escolhas feitas em igualdade de circunstâncias entre adultos e jovens.

Shier (2001) apresentou um outro modelo para sistematizar como, na sua opinião, se estruturam os diferentes níveis de participação juvenil (neste caso cinco), introduzindo outra dimensão em todos eles, que são as três fases de compromisso que devem existir em todos os níveis: abertura, oportunidades e obrigações. Neste modelo, os níveis diferem, mais uma vez, nos diferentes graus de envolvimento e poder que são garantidos aos jovens, desde a sua mera auscultação, à partilha efetiva de poder e responsabilidades sobre as decisões tomadas. O autor entende este modelo como uma ferramenta que ajuda a identificar em que patamar está cada um dos intervenientes, mas sobretudo, como um ponto de partida de debate e reflexão, com vista a melhorar a participação de jovens. Embora apresentando um modelo sequencial como o de Hart, Shier considera apenas os níveis de participação real. A outra diferença deste modelo é a introdução de três fases de compromisso em cada nível, que correspondem a questões que, para além de enquadrarem o patamar em que se encontram os intervenientes, ajudam a refletir sobre o que é essencial existir para que cada nível possa ser concretizado em pleno. Shier articula os níveis de participação com questões paralelas essenciais para a plena concretização da tipologia de participação em causa.

O terceiro modelo que se apresenta foi concebido por Driskell em 2002, que reorganiza os mesmos níveis do modelo de Hart, mas fazendo a sua relação com a variação do grau de duas dimensões intrínsecas ao próprio processo; (1) o poder de fazer decisões e influenciar as mudanças e (2) a interação e colaboração com a comunidade. Este modelo contrapõe, em certa medida, os dois anteriores, pois não sendo linear, articula o nível de participação não só com o grau de concessão de poder, mas também com outra dimensão, que os outros dois modelos não referem; o grau de interação e colaboração com a comunidade.

Da análise realizada sobre estes três modelos (Hart, Shier e Driskell), foi possível retirar que, a participação efetiva implica partilha de poder e responsabilidade pelas decisões tomadas, e implica um processo articulado de interação e colaboração com a comunidade, no qual não pode faltar a disponibilidade e abertura do poder local, para permitir que a mudança aconteça. Dos diferentes casos que foi possível analisar na literatura, foram identificadas algumas premissas de base que se entendem ser necessárias existir, para o pleno desenvolvimento dos processos participativos com jovens, nomeadamente os seguintes:

- Sensibilização para as vantagens do envolvimento dos jovens;
- Existir compromisso das organizações para com o processo;
- Criação de um ambiente amigável para os jovens, em espaços próprios;
- Construção de relações positivas e de oportunidades inclusivas;
- Desenvolver um sentido de pertença e de segurança;
- Construir processos divertidos e desafiadores;
- Dar aos jovens, toda a informação necessária sobre o tema e sobre o processo de decisão;
- Manter os jovens envolvidos desde o início ao final dos processos.

Da análise da literatura disponível, foi ainda possível verificar que, existem diversas reflexões sobre todo um conjunto de aspetos que têm vindo a determinar e a condicionar as diferentes abordagens participativas; modos em que é realizada, graus de formalidade aplicados, tipos de envolvimento dos participantes e níveis de ‘poder’ permitidos. Neste capítulo da dissertação, foram ainda identificados, para além dos modelos de participação referidos, benefícios, oportunidades e debilidades do envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões, vantagens e obstáculos do envolvimento dos jovens, o entendimento das organizações sobre os processos e aquilo que os jovens pensam acerca da sua própria participação, o que não deixa de ser importante, para uma informação mais completa sobre esta tipologia de processos (quadros 3 a 5). Para além destes, foram também identificados alguns dos recursos metodológicos (meios, técnicas e ferramentas) aplicados em experiências participativas realizadas com jovens, que variam de acordo com os diferentes contextos, etapas e objetivos, com os protagonistas envolvidos e com o tipo e grau de envolvimento proporcionado (quadro 6).

<b>Participação pública</b>	<b>Participação juvenil</b>
– Perda de tempo	– A falta de conhecimento sobre os processos
– Custos administrativos adicionais	– Arenas de discussão pouco amigáveis e formais
– Limitação do pleno potencial do processo	– A complexidade dos processos
– Representação e legitimidade	– A linguagem académica e burocrática
– Produção de informação errada ou inadequada	– A falta de clareza sobre as expectativas e objetivos
– Incumprimento das expectativas do cidadão	– A atual diversidade de opções que cativam a atenção dos jovens
– Sobreposição e falta de integração de processos participativos	– A falta de formação dos técnicos da administração sobre estes processos
– Decisão final unilateral	– O desconhecimento de como cativar e apoiar os jovens

**Quadro 3 - Leitura conjunta das debilidades dos processos participativos**

Fonte: Autor (baseado nos vários autores)

<b>A leitura das organizações</b>	<b>A leitura dos jovens</b>
– A participação juvenil não é vista como prioridade	– A falta de conhecimento sobre como podem participar
– A falta de conhecimento sobre a condução desses processos	– A falta de informação sobre as temáticas em causa
– Não se saber como envolver e suportar os jovens	– A discriminação que sentem quando são promovidas arenas pouco amigáveis e formais
– A falta de ligação e relação com os jovens e não saber onde encontrá-los	– A atual diversidade de opções que cativam a sua atenção
– Não se ter o tempo, a energia e os recursos	– A complexidade dos processos
– Não saber como debater com pessoas jovens	– A linguagem académica e burocrática
– Assumir que os jovens não vão querer estar envolvidos	– A falta de clareza dos objetivos e das expectativas

**Quadro 4 - Obstáculos à participação juvenil, na opinião das organizações e dos jovens**

Fonte: (Ministry of Youth Development, 2009, p. 10)

<b>Para o Poder Local</b>	<b>Para os jovens</b>
– Compensa a falta de conhecimento da realidade, por parte da administração local	– Traduz-se em mudança de paradigma, de atitude e de vontade
– Promove a transparência da administração	– Reinventa outras formas de participação
– Aumenta a confiança dos cidadãos	– Fomenta o aumento do capital humano e social
– Fomenta o espírito cívico e democrático	– Incrementa os níveis de cidadania
– Base para políticas mais realistas e sólidas	– Produz processos mais desafiadores e com mais interação
– Melhora a qualidade e consistência das decisões	– Fomenta o diálogo e a proximidade administração-jovens
– Aporta maior diversidade de perspetivas e contributos	– Fomenta o espírito cívico e democrático

**Quadro 5 – Benefícios do envolvimento dos jovens nos processos participativos**

Fonte: Autor (baseado em vários autores)

Principais etapas	Objetivos	Meios, técnicas e ferramentas	Tipo <sup>33</sup> e Intensidade <sup>34</sup>
Preparação do processo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Criar uma visão</li> <li>– Definir objetivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Técnicas dinâmicas para estimular a criatividade</li> <li>– Reflexão em grupos temáticos</li> </ul>	CI Mobilização
Sensibilização	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Identificar o contexto e os desafios</li> <li>– Incutir pensamento crítico</li> <li>– Capacitar pela partilha de informação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Debates mais abertos e mais lúdicos, com recurso a técnicas e ferramentas mais estimulantes e cativantes</li> </ul>	CI Mobilização
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conhecer e analisar criticamente a realidade</li> <li>– Identificar os problemas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entrevistas conduzidas pelos jovens</li> <li>– Observação participante (escrita, desenho)</li> <li>– Investigação participativa (fotografia e vídeo)</li> <li>– Sessões de esclarecimento</li> <li>– Divulgação e partilha /redes e plataformas interativas e redes sociais</li> <li>– Trabalho colaborativo em parcerias<sup>35</sup></li> </ul>	CD Parceria
Proposta	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Identificar perspetivas de mudança</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Debate inter-geracional incluindo protagonistas locais e Conselhos Juvenis</li> <li>– Dinâmicas criativas de construção de cenários</li> <li>– ‘Chuva de ideias’</li> </ul>	CC Protagonismo
Apresentação e Escolha	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Capacitar para a argumentação e defesa das ideias</li> <li>– Disseminar ideias</li> <li>– Enriquecer propostas</li> <li>– Capacitar para a decisão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cartazes ilustrativos das propostas</li> <li>– Apresentação pública (interna e externa) das propostas</li> <li>– Celebração/Festa final</li> </ul>	CC Protagonismo
Execução das ações	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Co-construir as soluções propostas assumidas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Realização de ações experimentais com parceiros e atores locais</li> </ul>	CC Parceria
Acompanhamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Co-responsabilizar pelas opções realizadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Recursos criativos de avaliação</li> </ul>	CC Parceria

**Quadro 6 – Aspetos metodológicos sobre os processos participativos com jovens, identificados na revisão da literatura disponível**

Fonte: Autor (baseado em vários autores)

<sup>33</sup> Tipo de envolvimento: contributo direto (CD), contributo indireto (CI) e contributo conjunto com o envolvimento da comunidade (CC)

<sup>34</sup> Intensidade de participação: Mobilização, parceria e protagonismo

<sup>35</sup> Técnicos da administração local, professores, pais, colegas mais velhos

Da leitura dos quadros anteriores é possível afirmar que, apesar dos processos de participação pública serem desejáveis e implicarem benefícios e oportunidades para os processos decisórios participados, por todo um conjunto de vantagens com implicações importantes, (também para a manutenção da vida democrática das nossas comunidades), continua a existir um peso 'contracorrente', eminentemente incapacitante, debilidades e obstáculos, aos quais é necessário dar respostas e soluções em tempo útil.

Ferreira (2007) defende que os "portugueses são tradicionalmente, um povo "fechado", com uma administração setorizada, uma insustentável descoordenação interdepartamental e um grande défice de relacionamento público-privado, sendo que, tanto como um princípio básico da ética democrática, a participação é hoje, uma condição pragmática para o acerto dos diagnósticos e para a viabilização das propostas" (citado em Cecílio, 2012, p. 22). A participação pública, embora sendo um direito reconhecido no ordenamento jurídico português, constituindo um dever da administração pública observá-la e incentivá-la, apresenta ainda, na prática, vários empecilhos à sua concretização, nomeadamente a aparente pouca cultura participativa demonstrada pelas populações, diminuindo assim a relevância possível de um amplo processo participativo (Cecílio, 2012, p. 63).

Apesar de tudo, e apesar de estar algo banalizada a ideia contrária, hoje em dia e cada vez mais, surgem cidadãos interventivos e com vontade de participar na construção da sociedade e do território. "Talvez tenha chegado o necessário ponto de viragem na abordagem que se impõe, tornando-se determinante a identificação de novas áreas de aposta e de novos métodos para mobilizar e alinhar as energias intelectuais, cívicas e produtivas" (Mota, 2013, p. 178). Na opinião do autor, "a temática da participação pública, isto é, a participação dos cidadãos em questões de interesse coletivo, tem sido uma matéria de crescente interesse na agenda política, cívica e mediática, sobretudo pelo contexto de crescente descontentamento e desencanto com o exercício da democracia" (2013, pp. 171–173).





### 3

## Participação pública no contexto do planeamento do território em Portugal



*(...) the task is not to invent some form of “postmodern” planning, but to rediscover a contemporary meaning for the enlightenment hope that, through knowledge, reason and mutual respect, individuals in democratic association can manage their collective affairs together*

(Healy, 1990, p. 20)



### 3. PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO EM PORTUGAL

*Planners of all kinds think that they know what it means; it refers to the work they do. The difficulty is that they do all sorts of different things, and so they mean different things by the word; planning seems to be all things to all people*

(Peter Hall, n.d.)

#### 3.1 Sistema de planeamento territorial português

A participação é a forma primordial que as comunidades têm ao seu alcance para fazer parte das decisões que são tomadas, sobre os destinos dos locais das suas vivências de hoje e do futuro, decisões essas que, terão implicações num tempo muito mais longo para além daquele em que ocorrem os debates e as discussões públicas. Nesta perspetiva, concorda-se com Mota (2018)<sup>36</sup>, quando afirma que, o futuro devia mobilizar-nos mais.

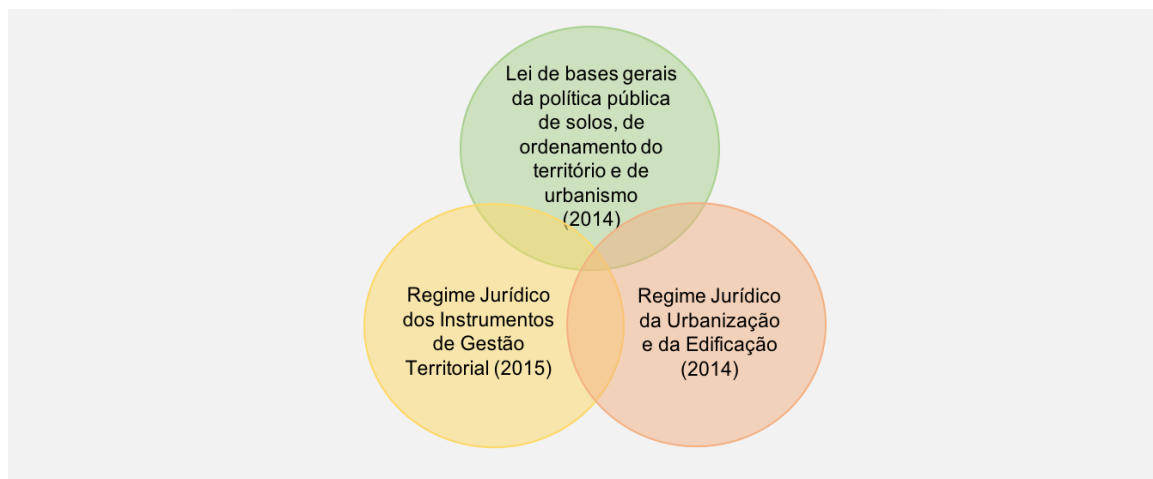
De acordo com Queiroz (2010), a Participação Pública no âmbito das decisões dos diversos Estados, surgiu motivada por fatores históricos, sociais, económicos e políticos. Percebeu-se que, a sua efetivação facilitaria a implementação de políticas e de planos pois que, por um lado, exprimiria a realidade e os desejos da população envolvida e, por outro, predisporia os cidadãos para as aceitar (citado em Cecílio, 2012, p. 29). De facto, a participação torna-se um agente de legitimação das decisões e uma ferramenta de poder, que não pode nem deve ser ignorada, o que reveste este tipo de processos de uma grande importância, também neste contexto da gestão do território. No entanto, as fases do processo de planeamento e gestão do território onde se enquadra hoje a participação pública, é determinante; quanto mais tardio for o envolvimento de pessoas e grupos, menos resultados irá produzir, porque a informação não é partilhada de forma integral, a decisão final já se encontra perto de estar consolidada e as ideias 'cristalizadas' (Crespo, 2013, p. 254). Tendo em conta que as formas de participação nem sempre foram semelhantes, torna-se pertinente analisar a evolução do sistema de gestão territorial português, ao longo do seu percurso temporal e formal, para posteriormente evidenciar de que forma se foi articulando com a questão da participação pública.

Ao contrário de outros ordenamentos jurídicos europeus, em Portugal não existe um diploma único de direito de urbanismo e planeamento, mas vários diplomas complementares. O atual sistema de gestão territorial baseia-se fundamentalmente em três diplomas legais (figura 9), aplicados em quatro âmbitos geográficos de intervenção distintos (figura 10) (nacional, regional, intermunicipal e municipal) - ou cinco, se considerarmos também um nível supranacional europeu, articulados

---

<sup>36</sup> Citação direta

entre si, com recurso a duas abordagens de planeamento; estratégica e regulamentar, e quatro tipos de instrumentos de operacionalização (Cecílio, 2012, p. 31).



**Figura 9 – Base da política de ordenamento do território e de urbanismo, em Portugal**

Fonte: Autor, adaptado de (Cecílio, 2012)

- Lei nº 31/2014, de 30 de maio
  - Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (LBSOTU)
- Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio
  - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) - Desenvolve as bases da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional, intermunicipal e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial.
- Decreto-Lei nº 136/2014, de 9 de setembro
  - Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)

São estes três, os principais diplomas nos quais se baseia a política de ordenamento do território e de urbanismo, que por sua vez assenta no sistema de gestão territorial, organizado em quatro âmbitos distintos ainda que articulados: nacional, regional, intermunicipal e municipal. Cada um destes âmbitos concretiza-se através dos seguintes instrumentos:

<b>FUNÇÃO</b>	<b>ÂMBITO</b>	<b>IGT</b>	
Instrumentos de desenvolvimento territorial	Nacional	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território	
	Regional	Programa Regional de Ordenamento do Território	
	Supra-Municipal	Programa Intermunicipal de Ordenamento do Território	
Instrumentos de planeamento setorial	Nacional	Programas Setoriais	
Instrumentos de planeamento nacional	Nacional	Programas Especiais	
<b>Instrumentos de planeamento territorial</b>	<b>Municipal</b>	Plano Diretor Municipal (PDM)	<b>PMOT's</b>
		Planos de Urbanização (PU)	
		Planos de Pormenor (PP)	

**Figura 10 – Âmbitos e funções dos instrumentos do sistema de gestão territorial**

Fonte: Autor, adaptado de (Encarnação, 2010)

O Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (PNPOT) é o instrumento de topo do sistema de gestão territorial; define objetivos e opções estratégicas de desenvolvimento territorial e estabelece o modelo de organização do território nacional. Este Programa constitui-se como o quadro de referência para os demais programas e planos territoriais e como um instrumento orientador das estratégias com incidência territorial (DGT, 2018, p. 5). Ainda no âmbito nacional, estão previstos os programas setoriais (instrumentos programáticos ou de concretização das diversas políticas com incidência na organização do território) e os programas especiais.

O âmbito regional é concretizado através dos Programas Regionais de Ordenamento do Território (PROT), instrumentos de carácter programático e normativo, que definem a estratégia de desenvolvimento territorial para uma região, compatibilizando-a com as opções definidas a nível nacional, e considerando as estratégias sub-regionais e municipais de desenvolvimento local. Ao nível do âmbito intermunicipal, estão previstos instrumentos que asseguram a articulação entre os programas regionais e os planos municipais; Planos Intermunicipais.

Em relação ao nível local, o RJIGT prevê os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), que tal como os programas intermunicipais, são instrumentos de natureza regulamentar, que estabelecem o regime do uso do solo, definindo modelos de ocupação territorial. O âmbito local é concretizado através de três tipologias de planos; o plano diretor municipal, o plano de urbanização e o plano de pormenor. O PDM é o instrumento que estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial municipal, a política municipal de solos, de ordenamento do território e

de urbanismo, o modelo territorial municipal, as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização coletiva e as relações de interdependência com os municípios vizinhos, integrando e articulando as orientações estabelecidas pelos programas de âmbito nacional, regional e intermunicipal (Santinha, 2015)<sup>37</sup>. Os planos de urbanização desenvolvem e concretizam o PDM e estruturam a ocupação do solo e o seu aproveitamento, fornecendo o quadro de referência para a aplicação das políticas públicas urbanas, definindo a localização das principais infraestruturas e equipamentos coletivos. Os planos de pormenor desenvolvem e concretizam com maior detalhe, as propostas de ocupação de qualquer área do território municipal, determinando regras sobre a organização e articulação, a implantação, a volumetria e o desenho (Santinha, 2015). No quadro que se segue, é apresentada a sistematização do que foi referido até este ponto, sobre os instrumentos de gestão territorial, nomeadamente; definição, âmbito territorial, principais objetivos e eficácia jurídica.

IGT	Definição	Âmbito territorial	Principais objetivos	Eficácia jurídica
PNPOT	Estratégia nacional de desenvolvimento territorial que consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais programas e planos territoriais	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Estabelecer a estratégia nacional</li> <li>– Garantir a coesão territorial</li> <li>– Articular as políticas setoriais</li> <li>– Definir os princípios orientadores da disciplina de ocupação do território</li> </ul>	Vincula todas as entidades públicas, mas não é diretamente vinculativo em relação aos particulares
PSOT	Programação das diversas políticas de desenvolvimento económico e social com incidência espacial	Normalmente uma área supra-municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Definir a localização de grandes empreendimentos públicos com incidência territorial e suas normas de execução</li> </ul>	Vincula todas as entidades públicas, mas não é diretamente vinculativo em relação aos particulares
PEOT	Programa que define os objetivos indispensáveis à salvaguarda de recursos e valores naturais	Normalmente uma área supra-municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Salvaguardar objetivos de interesse nacional com incidência territorial delimitada</li> <li>– Garantir as condições de permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território.</li> </ul>	Vincula todas as entidades públicas, mas não é diretamente vinculativo em relação aos particulares
PROT	Estratégia regional de desenvolvimento territorial, que integra as opções estabelecidas a nível nacional	A área correspondente à respetiva comissão de coordenação	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ser referência para a elaboração dos programas e dos planos intermunicipais e dos planos municipais</li> <li>– Estabelecer, a nível regional, as grandes opções de investimento público, com impacto territorial</li> </ul>	Vincula todas as entidades públicas, mas não é diretamente vinculativo em relação aos particulares

<sup>37</sup> Santinha, Gonçalo (2015). Sistemas e Políticas de Planeamento - Teoria e conceito. O caso Português, MPRU, DCSPT-UA, 2015/2016



PIOT	Plano de articulação entre o plano regional e os planos municipais	Totalidade ou parte de áreas territoriais pertencentes a dois ou mais municípios vizinhos	– Articular estratégias de desenvolvimento económico e social dos municípios envolvidos	Vincula todas as entidades públicas, mas não é diretamente vinculativo em relação aos particulares
PDM	Estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial municipal, a política municipal de solos, de ordenamento do território e de urbanismo	Totalidade da área do município	– Estabelecer o modelo de organização municipal do território	Vincula diretamente os particulares
PU	Desenvolve e concretiza o plano diretor municipal e estrutura a ocupação do solo e o seu aproveitamento	Uma determinada área do território municipal	– Fornecer o quadro de referência para a aplicação das políticas urbanas – Definir a estrutura urbana, o regime de uso do solo e os critérios de transformação do território	Vincula diretamente os particulares
PP	Desenvolve e concretiza propostas de ocupação de qualquer área do território municipal	Áreas contínuas do território municipal (UOPG ou parte)	– Estabelecer regras sobre a implantação, desenho, forma e localização de infraestruturas e edificações, e sua integração na paisagem	Vincula diretamente os particulares

**Quadro 7 – Quadro geral dos Instrumentos de Gestão Territorial**

Fonte: Autor

### 3.2 Participação pública em planeamento do território

A história do planeamento do território em Portugal revela, como uma das suas características fundamentais ao longo de todo o século XX, um fraco envolvimento direto da população e de outros agentes urbanos, na sua definição (Crespo, 2013, p. 247). Embora haja de facto esse histórico, existem também evidências de que está a ser feito um caminho tendente à inversão dessa realidade. Exemplo disso mesmo, está agora a ser vincado nos pressupostos de base da própria política nacional do ordenamento do território para Portugal, cujo paradigma evoluiu para uma visão mais abrangente e integrada sobre como deverá ser feita a gestão do território. A recente revisão do PNPT, consagra como um dos cinco grandes desafios a que as políticas territoriais deverão dar resposta na próxima década, a promoção da governança territorial, na qual se engloba o aumento da *'cultura territorial'* (DGT, 2018, p. 47). A *'cultura de território'* corresponde à cultura cívica dos membros de uma comunidade, face ao território e ao seu ordenamento, a qual reflete as suas orientações políticas, ideológicas e socioculturais. Por sua vez, a *'cultura de ordenamento do território'* corresponde ao saber adquirido e partilhado pelos membros da comunidade técnico profissional deste domínio de intervenção. Aumentar a cultura territorial pressupõe uma educação, um sistema e uma prática de planeamento que esteja de acordo com as expectativas coletivas e as necessidades de valorização sustentável do território

(DGT, 2018, p. 81). Reforçar a cultura territorial, passa por um conjunto de processos que contribuam para adequar as crenças, os valores e as orientações subjacentes à apropriação do território e ao seu ordenamento, de modo a que este seja um instrumento de resposta efetivo, aos desafios de desenvolvimento locais e regionais (DGT, 2018, p. 87). A este propósito da maior abrangência que a cultura de território implica, Soares (2009) refere o seguinte:

Para além desta vontade e da capacidade de a aplicar através do aparelho institucional e administrativo do Estado, indiscutivelmente necessários, é indispensável que exista subjacente uma cultura coletiva que integre os valores do território (entendido como um espaço geográfico com entidade, com história, vivido por pessoas e conformado pela sociedade) e uma cultura de planeamento que não se limite a conceitos, padrões e tecnologias importadas, mas que assente no entendimento das realidades históricas, sociais, económicas, políticas e também nas memórias que tecem a circunstância da arquitetura dos espaços em que vivemos, isto é, do nosso país, da nossa cidade, do nosso bairro (Soares citado em Ferrão, 2014, p. 117).

Para a prossecução destes desafios, o PNPOT define que é fundamental a adoção de “processos e metodologias interativos e amplamente participados, estabelecidos a partir de dinâmicas e redes locais, sub-regionais e regionais, multi-escalares e inter-sectoriais, baseadas na confiança entre agentes e suportadas por plataformas colaborativas que promovam a cooperação e a inovação na cocriação, desenho, teste e experimentação de novas abordagens de políticas públicas e na sua territorialização” (DGT, 2018, p. 81). Para cumprimento daquele grande desafio, o PNPOT define que, o ordenamento do território tem de procurar integrar uma componente de participação e cocriação, fruto da articulação entre o Estado, os privados, a sociedade civil e o terceiro setor, num processo colaborativo, e contribuir para o cumprimento sistemático dos instrumentos de gestão territorial. O Programa refere mesmo que, o futuro depende da capacidade da sociedade se articular e potenciar os seus recursos para um melhor ordenamento do território (DGT, 2018, p. 87). Para atingir tais objetivos, será necessária uma transformação alargada e transversal; na adequação das instituições, no reconhecimento de novas competências, na adequação do processo formal do planeamento, na relação entre a administração e os demais agentes, na identificação do seu capital para acompanhar e colaborar, contribuindo com o seu próprio conhecimento, e na gestão da própria participação pública como um importante recurso de gestão partilhada (DGT, 2018).

A somar a estes pressupostos, Ferrão (2017)<sup>38</sup> refere o papel do Estado e da democracia atual, ao fazer o enquadramento do processo da participação pública em Portugal em três fases temporais; na primeira o tema foi colocado na agenda científica, política e mediática e numa segunda fase as metodologias foram enriquecidas e melhoradas, pela diversidade de iniciativas que foram

---

<sup>38</sup> IV Conferência Planeamento Regional e Urbano, ver Ferrão, 2017  
([https://www.youtube.com/watch?v=iyg\\_7DRqE8E](https://www.youtube.com/watch?v=iyg_7DRqE8E))

surgindo. Agora que o tema está amplamente disseminado, deverá ser iniciada uma terceira fase, que passará pelo debate teórico mais alargado sobre questões gerais como, o papel do Estado e da democracia atual, que são questões estruturais também nos processos participativos.

Este caminho para a transformação alargada e transversal será, de acordo com alguns autores, incontornável, pelos ganhos que potencia e pelas potenciais consequências que a sua não execução poderá ditar. Na opinião de Pinto (2011), o processo de participação pública em planeamento do território, possibilita um conhecimento aprofundado dos locais, que não se conseguiria de outra forma, contribui para a resolução mais eficaz dos problemas existentes, promove a integração social e permite aos cidadãos, compreender melhor as decisões tomadas (2011, p. 44). A mesma autora refere ainda que, o processo em questão fomenta o ‘ganho de poder’<sup>39</sup> por parte da população, promovendo um maior envolvimento por parte dos cidadãos nos processos de transformação urbana e, consequentemente, um maior grau de aceitação e satisfação face às intervenções urbanas levadas a cabo, um maior e melhor entendimento das características do local de intervenção, possibilitando uma melhor adaptação dos projetos/planos às características físicas e socio-económicas da realidade que pretendem servir (Pinto, 2011, p. 17).

### **3.2.1 Evolução dos processos de participação pública em planeamento do território**

A participação pública, embora nem sempre em abordagens semelhantes, já acompanha os processos de planeamento do território, desde que este tema começou a captar a atenção dos decisores. Para Falanga (2018), os mecanismos de participação no âmbito decisório das políticas públicas, surgiram como um dos instrumentos destinados ao fortalecimento da democracia (2018, p. 296). Tal como a natural evolução política, as distintas formas de governação e os diferentes contextos sócio-económicos, também as diretrizes que regem o planeamento do território foram sofrendo alterações ao longo do tempo, marcando distintas formas de participação pública.

No contexto português, e desde que foram dados os primeiros passos do ordenamento do território, ainda no final do século dezanove, podem ser assinalados distintos capítulos desta política. O instrumento precursor foi criado em 1864; o Plano Geral de Melhoramentos<sup>40</sup>, então de carácter obrigatório para as maiores cidades do país, teve como principal desígnio melhorar as condições de habitabilidade, face à grave situação de saúde pública que se vivia à data. No contexto destes planos, apesar de a participação pública não estar formalmente prevista, já eram expressas opiniões e sugestões, muitas delas acolhidas por via do grau de influência do

---

<sup>39</sup> Tradução livre do termo original “*empowerment*”

<sup>40</sup> Decreto nº 10, de 31 de dezembro de 1864, no reinado de D. Luís I

proponente - as pessoas mais abastadas, os maiores proprietários fundiários, os literatos e os comerciantes, tinham esse privilégio.

A segunda vaga de planos teve lugar setenta anos depois, quando a monarquia deu lugar à 1ª República e os Planos Gerais de Melhoramentos evoluíram para os Planos Gerais de Urbanização<sup>41</sup>, aos quais todos os municípios do país passaram a estar obrigados. Estes planos surgiram não só da necessidade de gerar emprego, através da execução de obras públicas, como também da necessidade de dar resposta, face à crescente expansão. No enquadramento legal destes planos, e apesar do regime não democrático então vigente, estava prevista a figura de inquérito público à proposta do plano, como momento único de 'participação' dos cidadãos, no qual estes podiam fazer reclamações e sugestões.

Uma década mais tarde, e em grande medida pela grande influência do trabalho realizado por Duarte Pacheco<sup>42</sup>, surgem novas mudanças na política do planeamento, com o Decreto-Lei nº 33921 de 5 de setembro de 1944. Este diploma tornou obrigatório, para todas as câmaras, a elaboração de plantas topográficas e dos Planos Gerais de Urbanização, mas apenas para as sedes de município. A principal preocupação era a preparação de planos para algumas áreas urbanas, com o objetivo de controlar a expansão. Esta foi uma fase intensa para o urbanismo, marcada pelo trabalho de diversos especialistas estrangeiros, então trazidos para Portugal<sup>43</sup>, e pela realização de um grande número de planos; 'o apogeu do planeamento urbano em Portugal' (Souza-Lobo, 1995, p. 145). Mas por outro lado, o mesmo diploma veio lançar no esquecimento a prática salutar, ainda que efémera (Souza-Lobo, 1995, p. 153), do inquérito público, situação porém, que não implicou o desinteresse dos populares. A contestação e discordância perante algumas propostas e decisões dos planos, continuou a ter lugar, através da contestação nos meios locais, situação que a prazo, acabou por influenciar alguns decisores políticos, que acabaram por promover o envolvimento dos cidadãos no processo de elaboração dos planos<sup>44</sup>, havendo mesmo casos onde foram editadas notas explicativas do conteúdo dos planos, como forma de chegar a mais pessoas.

(durante 30 anos) o sistema de planeamento fechou-se sobre si próprio e distanciou-se progressivamente da realidade. O planeamento, que na generalidade dos países equivale a uma plataforma de reforço da solidariedade entre os diferentes atores que intervêm na cidade, transformou-se, no nosso caso, numa atividade socialmente desenraizada, apenas

---

<sup>41</sup> Decreto-Lei 24802 de 12 de dezembro de 1934

<sup>42</sup> O Engenheiro Duarte Pacheco foi Diretor do Instituto Superior Técnico, Ministro das Obras Públicas e Presidente da Câmara Municipal de Lisboa. Instituiu a figura do plano de urbanização e estabeleceu as primeiras bases de uma política de solos

<sup>43</sup> Donat-Alfred Agache, Étienne de Groer, Giovanni Muzio, entre outros

<sup>44</sup> O Plano Geral de Urbanização de Águeda e o Plano Geral de Urbanização de Tomar são exemplos desse envolvimento

acessível a um corpo restrito de técnicos. Paralelamente, a reforma da legislação urbanística esqueceu as questões de conteúdo e passou a dedicar a sua melhor atenção à salvaguarda de procedimentos administrativos baseados na ideia da tutela (Gonçalves, 1989)<sup>45</sup>

Em 1971, ainda antes do final da ditadura, é revogado o diploma dos Planos Gerais de Urbanização de 1934 e publicado o Decreto-Lei nº 560/71 de 17 de dezembro, que o substitui com o intuito de definir mais claramente a hierarquia dos planos de urbanização e conferir aos planos sujeitos à aprovação do Ministério das Obras Públicas, um carácter mais geral e menos rígido. Passadas mais de três décadas, a participação pública formal volta a constar na letra da lei, sob a forma de audiência dos interessados, a formalizar mediante aviso público.

Já em contexto democrático, volta a haver alterações significativas ao enquadramento legal dos processos de planeamento. Em 1977 surge a figura do Plano Diretor Municipal<sup>46</sup> e em 1982, o diploma que define o quadro regulamentar dos PDM, especificando a sua operacionalidade.<sup>47</sup> Com estas alterações, a participação pública volta a constar em diploma legal, decorrente das obrigações constitucionalmente previstas, através de consulta ou inquérito público, embora que apenas só na fase final. Em 1990 surge o Regime Jurídico dos Planos Municipais de Ordenamento do Território<sup>48</sup>, com o objetivo de simplificar os requisitos técnicos e jurídicos da elaboração e aprovação daqueles planos, procurando dar novo alento à elaboração dos PDM's, até então com uma baixa taxa de execução. A grande mudança que este diploma introduziu em relação à participação pública, foi alargar o acesso à informação sobre as diferentes etapas do processo (elaboração, aprovação e ratificação), em qualquer momento do seu desenvolvimento.

Passados oito anos, surgiram a Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU)<sup>49</sup> e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)<sup>50</sup>, que introduziram um conjunto de inovações de conceito e método, com o intuito de dar coerência e articulação, aos diversos processos de intervenção do ordenamento do território. Nesta LBOTU, é reforçado o papel da participação, estando mesmo subjacente à sua essência, como um dos princípios gerais orientadores. Esta lei de bases prevê a participação como “reforço da consciência cívica dos cidadãos, através do acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial.” A LBOTU introduziu dois

---

<sup>45</sup> Citado por Gonçalo Santinha (2015). Sistemas e Políticas de Planeamento - Teoria e conceito. O caso Português, MPRU, DCSPT-UA, 2015/2016

<sup>46</sup> Lei nº 79/77, de 25 de outubro

<sup>47</sup> Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de maio

<sup>48</sup> Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de março

<sup>49</sup> Lei nº 48/98, de 11 de agosto

<sup>50</sup> Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de setembro

novos e importantes instrumentos de participação ao inquérito público já existente; uma fase de auscultação prévia à elaboração dos planos – a participação preventiva, e um período de recolha de sugestões e pedidos de esclarecimentos, na fase de discussão pública.

Volvidas duas décadas, marcadas pelo contexto de crise que se viveu no país, aqueles dois diplomas foram novamente alterados; surgiu a Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo<sup>51</sup> e o Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial<sup>52</sup> revisto. Estes dois diplomas introduziram três novidades ao nível da participação pública, cumulativamente aos momentos já definidos nos diplomas anteriores; o Relatório de Estado do Ordenamento do Território (REOT), o Sistema Nacional de Informação (SNI) e a Comissão Nacional do Território (CNT). O REOT traduz o balanço da execução dos programas e dos planos territoriais, objeto de avaliação, bem como dos níveis de coordenação interna e externa obtidos, fundamentando uma eventual necessidade de revisão do PNPT. Concluída a sua elaboração, este relatório é submetido a um período de discussão pública. O SNI prevê, entre outros, a criação e desenvolvimento de uma plataforma colaborativa de gestão territorial, que se destina a disponibilizar aos interessados e a todos os cidadãos, os elementos relativos à elaboração, alteração, correção material, revisão, suspensão, revogação e avaliação dos programas e dos planos territoriais. A CNT tem como atribuição, “coordenar a execução da política nacional do ordenamento do território, promovendo as consultas necessárias, facultando a informação solicitada, bem como assegurar os contactos necessários com a comunidade científica e a participação dos cidadãos” (embora não defina de que forma esta participação acontece).

Mas com ou sem enquadramento formal, e mesmo em contextos políticos adversos, a atenção ao que se passava no seu território e a expressão dos cidadãos criticando opções territoriais, foi sempre uma constante ao longo destas últimas décadas. Recentemente, têm vindo a acontecer novas formas de contestação e reflexão, sob a forma de movimentos de cidadãos mais interventivos, com recurso a instrumentos igualmente não formais mas inovadores, como é o caso do urbanismo tático (Mota, 2017), entre outros movimentos cívicos emergentes.

### **3.2.2 A participação pública prevista nos instrumentos normativos legais**

Dentro deste contexto, é pertinente sublinhar a preocupação da Comissão Europeia em alargar a participação dos cidadãos desde a conceção à implementação das políticas, porque esse envolvimento vai possibilitar um aumento da confiança no resultado e, também, nas instituições que produzem as políticas. A Comissão propõe “uma maior transparência da participação dos atores envolvidos e o necessário envolvimento das instituições regionais e locais na elaboração das políticas, na maior flexibilidade quanto às identidades regionais e, por fim, a coerência geral

---

<sup>51</sup> Lei nº 31/2014, de 30 de maio

<sup>52</sup> Decreto-Lei nº 80/2015, de 15 de maio

da política e a intensificação da participação da sociedade civil” (Yaguas, 2012, p. 57). No caso português, a participação pública está prevista na Constituição da República Portuguesa, no Código do Procedimento Administrativo, na Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação.

A Constituição da República Portuguesa (CRP), na sua VII Revisão Constitucional de 2005, consagra na sua redação, entre outros, os princípios fundamentais e basilares que evocam expressamente os direitos dos cidadãos à informação e à participação. No seu Capítulo II, referente a direitos, liberdades e garantias de participação política, a CRP estabelece o princípio da participação na vida pública (República, 2005, p. art. 8º), com as seguintes determinações:

- a) Todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos;
- b) Todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objetivamente sobre atos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos.

No seu capítulo referente aos princípios gerais do poder local, a CRP estabelece as condições da realização do referendo local (art.º. 240ª):

- a) As autarquias locais podem submeter a referendo dos respetivos cidadãos eleitores, matérias incluídas nas competências dos seus órgãos, nos casos, nos termos e com a eficácia que a lei estabelecer;
- b) A lei pode atribuir a cidadãos eleitores, o direito de iniciativa de referendo.

No seu artigo 267º, a CRP estabelece a estrutura da Administração, no qual prevê a participação dos interessados em formas de representação democrática:

- a) A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática.

No seu artigo 268º, a CRP estabelece os direitos e garantias dos administrados, de entre os quais fica expresso o direito à participação:

- a) Os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas.

No contexto específico do planeamento e gestão territorial, a CRP prevê no seu capítulo sobre direitos e deveres sociais, (art.º. 65º, nº 5), o direito à participação no planeamento físico do território:

- a) É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território.

O Código do Procedimento Administrativo (CPA)<sup>53</sup>, que regula o processamento da atividade administrativa, também assume como um dos seus objetivos assegurar a informação dos interessados e a sua participação na formação das decisões que lhes digam diretamente respeito. Do ponto de vista da participação pública, o CPA contém importantes premissas de base, nomeadamente no que concerne aos princípios gerais da atividade administrativa. Entre outros, estão previstos o princípio da boa-fé (art.º 10º), o princípio da colaboração com os particulares (art.º 11º) e o princípio da participação (art.º 12º). No que diz respeito à colaboração com os particulares, o CPA prevê que os órgãos da Administração Pública devem prestar aos particulares as informações e os esclarecimentos de que careçam, apoiar e estimular as suas iniciativas e receber as suas sugestões e informações. Relativamente ao princípio da participação, o CPA prevê que os órgãos da Administração Pública devem assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objeto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes digam respeito, designadamente através da respetiva audiência.

A Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo<sup>54</sup>, define o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial. Embora haja referência à participação dos cidadãos na exposição dos seus princípios gerais, esta lei de bases apenas prevê, de forma genérica, um artigo sobre “Informação e Participação” que define que:

O procedimento de elaboração, alteração ou revisão dos programas e planos territoriais assegura aos particulares, as garantias gerais que a lei lhes confere, nomeadamente, a informação e os meios de participação pública efetiva, bem como o direito de apresentação de observações e sugestões à entidade responsável pela sua elaboração e de consultado respetivo processo, nos termos da lei (art.º 49º).

O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)<sup>55</sup>, desenvolve as bases da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, define o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional, intermunicipal e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral do uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial. O RJIGT, nas suas disposições gerais, define o direito à informação e à participação da seguinte forma:

---

<sup>53</sup> Decreto-Lei 4/2015, de 7 de janeiro

<sup>54</sup> Lei nº 31/2014, de 30 de maio

<sup>55</sup> Decreto-Lei 80/2015, de 14 de maio



- a) Todos os interessados têm direito a ser informados sobre a política de gestão do território e, em especial sobre a elaboração, a aprovação, o acompanhamento, a execução e a avaliação dos programas e planos territoriais (art.º 5º);
- b) Todas as pessoas, singulares e coletivas, incluindo as associações representativas de interesses ambientais, económicos, sociais e culturais, têm o direito de participar na elaboração, na alteração, na revisão, na execução e na avaliação dos programas e dos planos territoriais (art.º 6º)

Por último, o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), no seu corolário, anuncia que permite de forma inovadora, a participação do próprio interessado nas conferências decisórias quando existam pareceres negativos das entidades consultadas, contribuindo, assim, para a maior transparência do processo de licenciamento e, conseqüentemente, para a aproximação dos cidadãos e da Administração.

No quadro 8 são revistos em síntese, a tipologia de participação prevista e os níveis de participação permitida previstos para cada um dos instrumentos legais referidos.

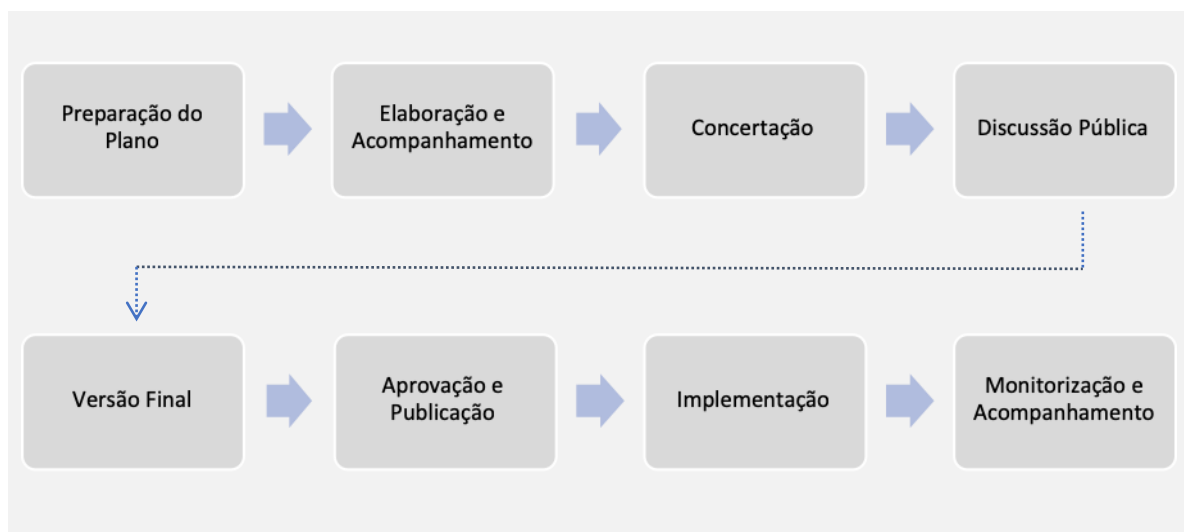
<b>Instrumento Legal</b>	<b>Tipologia de participação prevista</b>	<b>Níveis de participação permitida</b>	<b>Intensidade da participação efetiva</b>
CRP	Participação dos interessados	Informação	Baixa
CPA	Participação dos particulares Audiência	Informação	Baixa
LBSOTU	Participação dos cidadãos	Informação	Baixa
RJIGT	Direito de participação	Informação e Consulta	Baixa

**Quadro 8 - Níveis e intensidades de participação cidadã previstos no quadro legal português**

Fonte: Autor, adaptado de (Pinto, 2011)

### **3.2.3 A participação pública prevista nos instrumentos de planeamento territorial local**

A elaboração dos instrumentos de planeamento territorial local – os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) - rege-se pelo definido no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), e contempla as seguintes etapas:



**Figura 11 - Etapas de execução dos PMOT's**

Fonte: Autor, baseado no RJIGT

Apesar do processo de execução dos PMOT's contemplar diversas etapas, apenas estão previstas na lei, dois grandes 'momentos de participação' da população; a participação preventiva e a sucessiva. A primeira decorre da decisão de elaboração do plano e o segundo, ocorre em paralelo com a etapa da discussão pública. Ambos se baseiam exclusivamente em sugestões a título pessoal, que não desencadeiam qualquer tipo de debate ou troca de ideias. O primeiro e único momento em que é permitido algum grau de interação entre os particulares e a administração pública, é na etapa da discussão pública, na qual já existe uma proposta de plano praticamente consolidada. Nas demais etapas, não está prevista nenhuma tipologia formal de participação cidadã (quadro 9). Para além daquilo que a lei preconiza, importa também olhar para o que acontece na prática. No quadro seguinte, são indicados para as mesmas etapas já referidas, quem são os atores envolvidos, que tipos de processos são desencadeados e quais os recursos metodológicos utilizados em cada uma delas (quadro 10). Apesar da importância que a literatura faz recair sobre a participação efetiva do cidadão, a verdade é que não foi 'investido' muito em recursos metodológicos inovadores para o efeito. Os mecanismos formais da participação, continuam a centrar-se na publicação e divulgação na comunicação e redes sociais, sendo que os momentos de debate são realizados por um lado com a equipa que realiza o plano, por outro com as entidades externas com tutelas (e visões) setoriais do território. Tendo as sínteses anteriores como base de reflexão, poderá então produzir-se uma análise crítica integrada que, baseada nos momentos acima descritos, possa refletir sobre alguns aspetos determinantes para melhor integração futura, dos momentos participativos nos processos de planeamento do território; as problemáticas em causa, os momentos críticos e que oportunidades surgem dessas situações (quadro 11).

Na fase inicial destes processos, as principais problemáticas prendem-se com a pré-existência de uma proposta de plano já densificada e com uma determinada orientação, bem como com a falta de formação específica dos técnicos, para a promoção e facilitação do processo participativo. Mas é possível reverter essa condição, criando eventos de reflexão crítica prévios ao início da elaboração do plano, e promovendo a construção conjunta da visão e da estratégia. O fator crítico nesta alteração, será a capacidade para sensibilizar e formar, tanto os técnicos como os cidadãos, que se pretendem envolver.

Ao longo do tempo de elaboração e acompanhamento do plano, os únicos realmente envolvidos em continuidade, são a administração local e a equipa do plano. Nesta fase, surge como oportunidade de mudança a organização de sessões públicas de debate por temática, em linguagem não técnica, acessível e compreensível por todos os interessados.

A fase da concertação de interesses promove leituras setoriais do território e debate apenas o interesse institucional, deixando de lado o interesse público; os particulares, apesar de terem formulado propostas e sugestões, não tem acento nas comissões de acompanhamento e esse poderia ser um caminho viável de mudança, através de uma comissão de representantes.

Uma das etapas primordiais da participação dos cidadãos - a discussão pública - apesar da designação, não promove nem o verdadeiro debate nem a troca de ideias, sendo que os interesses manifestados apenas são 'atendidos' ou não, em fase posterior e de forma unitária. Cabe pois à administração pública, alterar a forma como este momento é organizado; podendo criar eventos de reflexão crítica sobre as propostas recebidas, abertos à comunidade.

A partir do momento em que a administração redige, em autonomia, a versão final do plano, e a submete à aprovação e publicação, cresce o sentimento de afastamento e estranheza do cidadão em relação a um conjunto de decisões para as quais acabou por não ser chamado, apesar de terem sido cumpridos o prazo e a divulgação, estipulados para a discussão pública. A forma como estas últimas etapas decorrem, também podem sofrer mudanças; na promoção de sessões temáticas e territoriais para a apresentação da versão final do plano, enquanto produto de uma co-criação entre a administração pública e a comunidade, no envolvimento destes na concretização de algumas intervenções locais passíveis de serem implementadas pelas comunidades, e sobretudo na co-responsabilização de todos os intervenientes, pelas ações e decisões tomadas.

<b>Etapas</b>	<b>Instrumentos formais de participação pública</b>	<b>Abordagem</b>
<b>Preparação do plano</b>	Participação preventiva	Todos têm o direito a: 1 – Formular sugestões e apresentar informações sobre quaisquer matérias que entendam dever ser consideradas opiniões (formal, unilateral e obrigatório) 2 – Participar nos fóruns temáticos de debate (informal, bi-lateral e facultativo)
<b>Elaboração e acompanhamento do plano</b>	Não previsto	Todos têm o direito a: 1 – Formular sugestões 2 – Ser informados do teor e conteúdo do plano
<b>Concertação</b>	Não previsto	Todos têm o direito de ser informados sobre o resultado das reuniões de concertação realizadas entre as diversas entidades designadas para a CA <sup>56</sup>
<b>Discussão pública</b>	Participação sucessiva	Todos têm o direito de: 1 – Ser auscultados sobre o conteúdo da proposta do plano 2 – Participar presencial e ativamente nos momentos públicos que forem realizados para este efeito
<b>Versão final</b>	Não previsto	Todos têm o direito de ser informados sobre o conteúdo da proposta final do plano, bem como da aceitação ou não das reclamações/sugestões recebidas em sede de discussão pública
<b>Aprovação e publicação</b>	Não previsto	Todos têm o direito a ter acesso a versão aprovada e publicada do plano
<b>Implementação das propostas</b>	Não previsto	Não está previsto nenhum tipo de colaboração
<b>Monitorização e acompanhamento</b>	Não previsto	Não está previsto nenhum tipo de colaboração

**Quadro 9 - A participação pública prevista nos PMOT's (a leitura normativa)**

Fonte: Autor

<sup>56</sup> A Comissão de Acompanhamento para a elaboração do PDM, é presidida pelo representante da CCDD ou pelo representante da DGT, e deve integrar representantes de serviços e entidades da administração direta e indireta do Estado, com interesses a salvaguardar na área do Plano

<b>Etapas</b>	<b>Atores</b>	<b>Processos</b>	<b>Meios técnicas e ferramentas metodológicas</b>
<b>Preparação do plano</b>	1 - Câmara Municipal 2 - Cidadãos 3 - Associações representativas dos interesses a ponderar 4 - Equipa do plano	1 - A administração local deve facultar aos interessados todos os elementos relevantes 2 - Os interessados podem ficar a conhecer o estado dos trabalhos e a evolução da tramitação procedimental, bem como formular sugestões	<u>Comunicação Social e meios eletrónicos:</u> - Divulgação de notícia no site da autarquia - Disponibilização de plataforma interativa para submissão de sugestões e opiniões
<b>Acompanhamento da elaboração do plano</b>	1 - Câmara Municipal 2 - Equipa do plano	Formulação de sugestões, bem como a apresentação de informações sobre quaisquer questões que possam ser consideradas no âmbito do respetivo procedimento de elaboração	<u>Sessões de debate:</u> - A equipa do plano realiza algumas sessões de debate com a Câmara Municipal e elabora sozinha a proposta de plano
<b>Concertação</b>	1 - Comissão de Acompanhamento (CA) 2 – Câmara Municipal	Após a reunião de todos os pareceres das entidades externas, a CM promove a 2ª CA, na qual são debatidas as questões que não mereceram aprovação setorial daquelas entidades, com vista à sua concertação	<u>Reuniões e debates:</u> - Reunião geral entre Câmara Municipal e as Entidades representativas eleitas para a CA
<b>Discussão pública</b>	1 - Câmara Municipal 2 - Cidadão 3 - Entidades públicas 4 - Associações representativas dos interesses a ponderar	Exposição pública dos documentos em preparação e subsequente recolha de reclamações, observações, sugestões e pedidos de esclarecimentos, antes da respetiva aprovação pelas entidades competentes	<u>Comunicação Social e meios eletrónicos:</u> - Divulgação da abertura e duração do período de discussão pública no <i>site</i> da CM - Recolha de pronúncias - Divulgação 'passiva' do conteúdo da proposta
<b>Versão final</b>	Câmara Municipal	São analisadas e ponderadas as reclamações, observações, sugestões e pedidos de esclarecimentos apresentados pelos particulares em sede de discussão pública, e algumas são integradas na versão final do plano	<u>Debate interno</u> - A CM faz a ponderação das participações da discussão pública - Decide quais as pretensões que são 'atendíveis' (que não contradizem a filosofia geral da proposta) e integra-as na versão final do plano
<b>Aprovação e publicação</b>	1 - Assembleia Municipal 2 - Câmara Municipal	A versão final do plano é aprovada pela AM e tornada pública	<u>Publicitação</u> - Divulgação e disponibilização do plano integral no site da CM e em Diário da República
<b>Implementação das propostas</b>	Câmara Municipal	1 - Variável de acordo com as opções estratégicas de cada plano 2 - Postura ativa (executória) ou passiva (dependente de pretensões dos particulares)	<u>Sessões de esclarecimentos</u> abertas à população (facultativo)
<b>Monitorização e acompanhamento</b>	Câmara Municipal	A CM realiza o REOT, com base em indicadores de execução urbanística (obrigatório)	<u>Relatório sobre a execução do plano, que também é sujeito a discussão pública</u>

**Quadro 10 - A participação pública prevista nos PMOT's (a leitura operativa)**

Fonte: Autor

<b>Etapas</b>	<b>Problemáticas em causa</b>	<b>Momentos críticos</b>	<b>Oportunidades</b>
<b>Preparação do plano</b>	1- A pré-existência de uma proposta de plano já densificada e com uma determinada orientação 2- A falta de formação específica dos técnicos para a facilitação dos processos participativos	1 - Insuficiente divulgação 2 – O papel passivo da administração local, no cumprimento dos mínimos legais 3 – A inexistência de sensibilização e capacitação do cidadão	1 - Criar eventos de reflexão crítica prévios ao início de conceção do plano para aumento de contribuições 2 - Identificar e promover o capital cívico e as estruturas representativas locais, para os envolver 3 - Construção conjunta da visão e estratégia
<b>Elaboração e acompanhamento do plano</b>	Trata-se de um acompanhamento à distância, no qual falta o envolvimento efetivo e 'afetivo'	Os documentos disponibilizados são de difícil compreensão pela generalidade do público, pela sua grande componente técnica	1 - Manter notas explicativas sobre os conteúdos 2 - Acolher as propostas dos cidadãos 3 – Sessões públicas de diálogo e negociação por temáticas
<b>Concertação</b>	1 - Leituras setorializadas e fragmentadas do plano 2 - Embora tenham sido recolhidas as sugestões dos cidadãos na fase inicial do processo, estes não têm agora possibilidade de participar neste processo quase 'eliminatório'	A concertação de interesses apenas contempla o interesse institucional, ignorando o interesse público	Envolver também os cidadãos, que não têm assento na comissão de acompanhamento, bem como as comissões e associações, que representem a população e os seus interesses
<b>Discussão pública</b>	A auscultação pública é concebida de forma unitária, ainda que o plano deva atender à pluralidade de motivações e interesses	1 – O tempo disponível e a divulgação 2 – Os momentos e formas que a AP disponibiliza 3 – Linguagem técnica	1 - Criar eventos de reflexão crítica, abertos à comunidade, sobre as propostas recebidas 2 – Alargar o conteúdo desta etapa a todas as outras, de forma transversal
<b>Versão final</b>	Tarefa exclusiva da Câmara Municipal	Documentos com vários volumes e anexos, extensos e técnicos, quase reduzidos a questões jurídicas	Envolver os cidadãos como forma de os vincular às decisões
<b>Aprovação e publicação</b>	Apenas a AM, a CM e a CA sabem o que foi aprovado no final de todo o processo, bem como as razões em causa	Crescente afastamento da população em relação a um documento que lhes é estranho e punitivo	Promover sessões temáticas e territoriais para apresentação da versão final do plano, enquanto resultado de uma co-produção entre AP e comunidade
<b>Implementação das propostas</b>	Não estão previstos processos de colaboração para a fase de implementação das propostas	No final dos processos longos e unilaterais, dos quais a comunidade está afastada, não existe afinidade daquela com as opções do plano	Envolver as comunidades na concretização de algumas propostas do plano (intervenções locais passíveis de serem implementadas pela comunidade)
<b>Monitorização e acompanhamento</b>	Não estão previstos processos de colaboração para a fase de monitorização e acompanhamento do plano	Etapa insipiente que apenas 'produz' um relatório, a intervalos de quatro anos, sobre o balanço da execução dos planos	Promover momentos públicos de reflexão sobre o grau de concretização das propostas do plano, reduzindo a distância entre o cidadão e o plano e promovendo a co-responsabilização pelas ações e decisões.

**Quadro 11 - A participação pública prevista nos PMOT's (a leitura crítica)**

Fonte: Autor

### 3.3 Síntese e reflexões

Por um lado, relativamente às grandes orientações de gestão territorial, a recente revisão do PNPOT preconiza que, os territórios deverão ser organizados tendo por base uma estrutura político-administrativa eficiente, flexível, com capacidade de colaborar institucionalmente e de envolver os cidadãos nos processos de decisão (DGT, 2018, p. 81).<sup>57</sup> Este Programa preconiza que, o envolvimento dos cidadãos deverá depois ser vertido na estrutura hierárquica dos instrumentos de gestão territorial, sob formas instituídas de participação pública, assumindo diferentes designações consoante os níveis de 'permissão'. Por outro lado, a participação cidadã que de facto ocorre (prevista na legislação portuguesa) cinge-se apenas a momentos de informação, consulta e submissão de sugestões, muitas vezes já extemporâneos e desfasados da estratégia geral e do orçamento anual. Acresce a esta situação, o facto de que também a participação de entidades privadas tem vindo a ser excluída da discussão dos problemas estratégicos relacionados com a ocupação do território, como o demonstra a composição do Conselho de Concertação Territorial<sup>58</sup>, no qual apenas intervêm entidades públicas (Oliveira et al., 2015, p. 19).

A propósito deste aparente paradoxo, concordamos com Pinto (2011), quando refere que o contínuo incumprimento das expectativas do cidadão, a sobreposição e falta de integração dos diferentes processos participativos, bem como o facto de as decisões finais serem tomadas pelos políticos e técnicos sem recurso à opinião da população, implicam o insucesso do processo (Pinto, 2011, p. 21). A este mesmo propósito, Bastos (2002) fala de perversões que acabam por gerar apatia e desmotivação (citado por Cecílio, 2012, p. 23). Os procedimentos formais que suportam as etapas de participação são eles próprios difíceis (tanto para os técnicos que os devem promover e facilitar, como para o cidadão em geral), parecendo não haver articulação nem integração, mas antes dois caminhos, nem sempre coordenados e menos ainda convergentes. Mota (2017) refere que “o jargão técnico em que se insiste transmitir a informação ao cidadão, aliado à fraca literacia urbanística, desmotiva a participação e cria no cidadão uma desconfiança relativamente à utilidade dos instrumentos de planeamento” (Mota, 2017, p. 346) e consequentemente, sentimento semelhante para a utilidade do seu próprio interesse e envolvimento. Muitos dos fracassos, ao nível da participação dos cidadãos, estão associados ao facto de “os momentos de participação pública estabelecidos na legislação portuguesa serem, claramente insuficientes, traduzindo-se num fraco envolvimento da população e consequente decréscimo do nível de democracia participativa” (Pinto, 2011, p. 26).

---

<sup>57</sup> A alteração do PNPOT teve como objetivos a elaboração do novo programa de ação para o horizonte 2030, no contexto de uma estratégia de organização e desenvolvimento territorial de mais longo prazo suportada por uma visão para o futuro do país

<sup>58</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2014, de 5 de março

Ribeiro & Ribeiro (2003), vão para além dos aspetos formais dos processos e argumentam também que, os cidadãos não estão ainda completamente informados e sensibilizados para participar de uma forma construtiva e no interesse público (2003, p. 14), o que também não contribui para o aumento da participação efetiva. Com efeito, as formas de participação obrigatórias segundo a legislação, têm vindo a mostrar-se verdadeiramente insuficientes e inadequadas para responderem às necessidades e exigências da sociedade de hoje, isto porque, este tipo de participação integra apenas um grupo restrito da população e numa fase do projeto já bastante adiantada, em que os contributos técnicos estão já praticamente terminados, não deixando margem para debates mais aprofundados que impliquem alterações de fundo. Deste modo, este tipo de mecanismos de participação, abarcam apenas a consulta pública, deixando de parte os processos de verdadeiro envolvimento dos cidadãos (Ribeiro & Ribeiro, 2003). Cecílio (2012) defende ainda que, apesar de a participação pública constituir um direito reconhecido no ordenamento jurídico português e que, compete à administração pública observá-la e incentivá-la, o que se tem vindo a verificar é que esta última acaba por manipula-la, negando assim o amplo processo participativo (Cecílio, 2012, p. 29).

Na opinião de Campos (2007), é cada vez menos aceitável o desenvolvimento de processos de transformação territorial desligados da participação alargada dos cidadãos, das organizações e das empresas. Na sua opinião, devia ser dada maior visibilidade aos objetivos e aos termos de referência para a elaboração do plano, deviam ser introduzidos momentos de discussão intermédios logo que houvesse a visão preconizada para o território e os documentos técnicos deviam ser ‘descodificados’ para criar melhores condições ao exercício de cidadania (Campos, 2007). A propósito das alterações legislativas recentes sobre a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo<sup>59</sup> e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial<sup>60</sup>, Campos (2015), reconhecendo as alterações positivas dos diplomas, refere que ainda assim, os planos aparecem sobretudo reduzidos a questões jurídicas, não de ordenamento, de desenvolvimento ou de construção coletiva (citado por Mota, 2017, p. 348). Em suma, a legislação reduz o termo ‘participação’ a procedimentos unilaterais de informação, esclarecimentos, emissão de sugestões, consulta, auscultação e discussão pública, que ficam muito aquém dos níveis elevados de *empowerment* do cidadão que os processos participativos podem e devem possibilitar (Pinto, 2011, p. 33).

É certo que os momentos formais de participação são importantes; no entanto, não devem as entidades competentes repousar apenas e só no respeito das imposições legais de participação. Concordamos, por isso, com Jacinto (2001) que a “democratização do planeamento significa fundamentalmente que constitui um dever para a Administração,

---

<sup>59</sup> Lei nº 31/2014, de 30 de maio

<sup>60</sup> Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio



nomeadamente para as autarquias locais, promover ativamente a participação dos cidadãos no processo de elaboração dos planos”, muito para além do que resulta do panorama legal (Oliveira et al., 2015).

Isto implica uma mudança de cultura que tanto ao nível legislativo como ao nível administrativo e da atuação diária dos poderes públicos com competências – maiores ou menores – de planeamento, se assuma a efetiva participação social como benéfica para os processos de decisão pública e que deixe de se escudar nos pretensos pontos nefastos associados à participação. Apenas então se subirá decisiva e sustentadamente na escada de participação proposta por Arnstein (1969) (Oliveira et al., 2015).

A construção de uma cidade participada e partilhada impõe que a participação seja vista como mais do que apenas um mecanismo formal de audição ou informação (Oliveira et al., 2015, p. 27), tem que existir por parte do Estado, a promoção de debates acerca das políticas públicas, o contato com os representantes e o envolvimento direto com questões públicas a nível local (Yaguas, 2012, p. 51). Healy (1990) defende que esta questão do debate alargado no âmbito do planeamento, deve evoluir para além da noção de mediação de interesses conflituantes, para um novo modelo de pensamento que designa por planeamento através do debate (Healy, 1990). Por outro lado, a participação pública deve ser entendida no sentido ativo; o cidadão não pode continuar como espetador apático à espera do produto final (Loureiro & Caramelo, 2003, p. 35). A intervenção da administração local terá de acontecer em níveis de exigência e de participação mais elevados. É nesse ponto que a negociação, a mediação e a contratualização, assumem o mesmo nível de importância do plano e do projeto, porque são, no limite, o garante da sua implementação e concretização (Rua, Pedrosa, & Santinha, 2003, p. 61). A mudança terá que passar também pela adoção de novas abordagens e metodologias, como o planeamento colaborativo e a co-criação, enquanto esforço coletivo, no qual os cidadãos não são objeto, mas parte da ação (Albrechts, 2015, p. 107). Na realidade, são grandes desafios os que se perfilam como inevitáveis à verdadeira alteração do paradigma atual. A responsabilização, a iniciativa e a pro-atividade da administração local, surgem à cabeça da mudança necessária. A elaboração dos planos deveria ser precedida pelo debate conjunto, e não ser o resultado de um conjunto de opções unilaterais (Loureiro & Caramelo, 2003, p. 36).

Organizar um processo participativo é mais do que dar informação aos cidadãos sobre o seu futuro coletivo. É, também criar oportunidades para que estes possam expressar as suas opiniões. Isto é muito importante, mas não é suficiente. No contexto atual de crise da democracia representativa, de erosão do sentido de comunidade e do interesse coletivo, de transformação, com sinais contraditórios, dos territórios urbanos e rurais, promover a participação em planos territoriais tem de ser mais exigente e procurar ir mais longe. Tem de criar oportunidades de maior pluralidade e horizontalidade, tem de permitir formas de

co-construção de uma visão, agenda e ação partilhadas e, por último, tem de coresponsabilizar os participantes pelos resultados (JCM, 2018)<sup>61</sup>.

A mudança deverá ainda passar pela própria natureza da participação que é hoje em dia posta em prática – passiva, unilateral, silenciosa e 'fácil'. A própria metodologia de conceptualização, elaboração e execução dos planos também deverá ser alterada, nomeadamente na forma como se articula com o processo da participação. Esta não deverá ser apenas mais uma etapa do processo, deve antes, estar subjacente a todas as etapas. Assim, é necessária uma reconceptualização metodológica, que introduza um novo sentido da participação, passando da atual atitude passiva para uma atitude proativa de envolvimento dos atores, logo desde o início do processo de elaboração dos planos (Loureiro & Caramelo, 2003, p. 36). O futuro terá que passar pela avaliação sistemática dos processos participativos, para que seja possível evoluir das 'crenças' para o conhecimento, para que seja possível perceber o que é que estes processos acrescentam (Ferrão, 2017).<sup>62</sup> Não menos importante, será também a introdução da capacidade crítica, que em nenhum momento deveria abandonar a capacidade técnica, que é aquela que ainda mais prevalece.

---

<sup>61</sup> Citação direta

<sup>62</sup> Conferência PRU 2017, Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, Universidade de Aveiro

## 4

### Participação juvenil no contexto geral do planeamento do território



*You have the opportunity to become the leaders we need you to be. So put your remarkable energy, vision, and passion in the service of our people and planet. (...) I count on you to build a more sustainable future for all of humanity*

(Kofi Annan, 2017)<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Leadership and Governance for the Challenges of the 21st Century, 2017,  
<https://www.kofiannanfoundation.org/annan-work/junior-chamber-international/>



## 4. PARTICIPAÇÃO JUVENIL NO CONTEXTO GERAL DO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO

*Os decisores das políticas públicas devem criar oportunidades para que os jovens participem dos processos de tomada de decisão e na vida política em geral (Kofi Annan, n.d.)*<sup>64</sup>

### 4.1 Enquadramento conceptual

Com a assinatura da Convenção dos Direitos da Criança, foi assumido, entre outros, que as crianças e jovens têm o direito a aceder à informação e a serem ouvidas. Apesar de em muitos locais a participação dos jovens na política pública não ser uma prática regular, alguns autores expressam uma convicção comum de que é um tema promissor e premente, mas sobre o qual ainda não existem muitas certezas nem consensos. A opinião de que os jovens devem participar na discussão da política pública local, surge recorrentemente reforçada na revisão da literatura disponível sobre este tema. Muitos autores são da opinião de que devem ser os jovens a identificar as questões que os afetam diretamente, que devem ser eles a planear os seus próprios programas e a organizar os seus próprios grupos de ação (Driskell, 2002; Gonçalves, 2015; Knowles-Yáñez, 2005; Richards-Schuster & Checkoway, 2010). Apesar disto, a maioria das práticas de planeamento do uso do solo, ainda exclui as crianças e os jovens (Knowles-Yáñez, 2005, pp 3), e ainda existe pouco reconhecimento do seu papel nas políticas relacionadas com questões territoriais tais como; habitação, desenvolvimento urbano, transportes e desenho urbano (Freeman & Aitken-Rose, 2005, p. 235). Embora as crianças e os jovens sejam muitas vezes consideradas inexperientes, sem noção da realidade e sem as competências necessárias para estarem envolvidas na construção das suas comunidades, talvez sejam as suas ideias e perspetivas 'isentas', exatamente aquilo que é necessário para que novas possibilidades se tornem 'visíveis' (Sané, 2002).<sup>65</sup>

O reconhecimento das crianças e jovens como atores sociais, trazendo uma nova forma de os ver no contexto das sociedades onde estão inseridos, revelou-se como crítico no abrir caminho para que a ideia da participação dos jovens se disseminasse e tornasse comumente aceite, alterando a perceção geral mais disruptiva, sobre a presença dos jovens no espaço público (Gonçalves, 2015; Owens, 2017). Checkoway et al. (2005) referem que os jovens devem participar na política pública ao nível municipal, que devem ser eles a identificar os temas que lhes dizem respeito, a organizar a intervenção ao nível dessas políticas e a construir o suporte para o programa de implementação (2005). Reforçando esta mesma ideia, Buss (1994) descreve as crianças como co-investigadores capazes, que conseguem dar contributo válido e que deviam estar envolvidas nas negociações

---

<sup>64</sup> Tradução livre de "Policy-makers have to provide opportunities for youth to participate in decision-making processes and in political life in general (Kofi Annan, n.d.)

<sup>65</sup> Pierre Sané, assistant director-general for social and human sciences, UNESCO, 2002

sobre o espaço urbano (citado por Knowles-Yáñez, 2005, p.5). Gonçalves (2015) refere que esse contributo deve refletir a resposta às necessidades, ambições e desafios locais, e a participação dos jovens deve ser entendida num sentido mais abrangente de esforço coletivo de definição dessas necessidades, ambições e desafios, e de busca de soluções (2015, p. 130).

Ao longo dos cerca de quarenta anos que já passaram desde de que se começou a falar da participação dos jovens, começou a haver um número crescente de trabalhos de investigação e guias de boas práticas que mostram como e porquê os jovens podem e devem participar, bem como várias foram as experiências e mesmo práticas regulares realizadas em diversos pontos do mundo. Para além de serem aqui enumeradas algumas das razões para que participem, são também indicadas as principais dificuldades, desafios e benefícios inerentes a tais processos.

#### **4.1.1 Razões para participar**

A necessidade de fazer acontecer a participação efetiva dos jovens é intrinsecamente uma ideia positiva, mas interessa também perceber, porque razão ela é defendida e procurada. Gonçalves (2015) refere que a literatura sobre a participação das crianças reconhece que estas são as melhores especialistas em muitos aspetos sobre a sua qualidade de vida, e que elas aprenderão de forma mais eficaz a desempenhar um papel ativo e responsável numa sociedade democrática, se tiverem oportunidade de desenvolver e aplicar as suas próprias ideias, numa comunidade que ofereça um ambiente encorajador. A participação das crianças no planeamento e desenvolvimento dos ambientes em que vivem, justifica-se também por razões ligadas a aspetos de ordem social, educativa, de sustentabilidade, de inclusão social, de democracia e cidadania, de qualidade de vida, de desenvolvimento de competências pessoais e de exercício dos direitos das crianças (Gonçalves, 2015, pp.121). Sobre a questão da sustentabilidade, o autor argumenta que serão os jovens aqueles que terão a capacidade de influenciar os acontecimentos por mais tempo, e que essa é uma das razões para começarem desde cedo a ser agentes de mudança.

Na opinião de Knowles-Yáñez (2005) as vivências e sonhos das crianças e adolescentes têm muito a oferecer à prática do planeamento, e em troca, a experiência de serem envolvidos pode ensinar-lhes muito sobre cidadania, responsabilidade e participação (Knowles-Yáñez, 2005, p. 112). A este propósito, Chawla & Heft (2002) referem mesmo que, a inclusão das crianças e jovens nos processos de planeamento deve ser institucionalizada, ainda que o papel e a natureza desse envolvimento devam ser ainda mais estudados e melhor compreendidos (Chawla citada por Knowles-Yáñez, 2005, p. 10). Também defendendo este ponto de vista, Owens (2017) refere que ‘a cidade e sua rede de espaços públicos tornam-se um importante cenário no qual os adolescentes desenvolvem as suas personalidades e papéis sociais’, sendo por isso ‘que a participação de adolescentes no planeamento e desenho do espaço público e dos seus próprios lugares, é tão importante, e porque os adolescentes como um grupo social, deve participar na



tomada de decisões que afetam a sua comunidade' (Owens, 2017, p. 76).<sup>66</sup> Ainda neste mesmo contexto, vale a pena transcrever a opinião de Frisk & Frisk (2016):

Nos debates em torno dos espaços públicos e do desenvolvimento urbano, muitas vezes, as crianças são enquadradas nas mesmas categorias minoritária que os idosos, os sem-teto e outros grupos socialmente vulneráveis. Chocante, não é? Eles representam metade da população mundial! As vozes do futuro são silenciadas. A voz da juventude e da verdade devia soar alta e clara, acima do barulho desta óbvia negligência, num esforço pelo empoderamento e democracia, mas também para melhorar a qualidade física e social, e a sustentabilidade das nossas cidades. Os jovens são um recurso inexplorado de conhecimento sobre a cidade. Eles são uma 'porta de entrada' para envolver a comunidade local. Eles incorporam o maior potencial criativo que temos e podem fornecer a 'arquitetura do processo', com ideias brilhantes e inovadoras (Frisk & Frisk, 2016).<sup>67</sup>

#### **4.1.2 Dificuldades, desafios e benefícios do envolvimento dos jovens**

Sobre as principais dificuldades sentidas no envolvimento dos jovens nos processos participativos relacionados com o planeamento do território, é referido que as tradicionais metodologias de participação não foram concebidas tendo os mais jovens em mente, e que por essa razão, os mesmos não lhes são apelativos nem compreensíveis; os processos são demasiado longos, perdendo o seu interesse e pertinência, e não existe orientação específica para a sua integração, o que conduz ao sentimento de exclusão por parte dos jovens (Freeman et al., 2005, p.240). Knowles-Yáñez (2005) aponta como fatores que contribuem para esta não inclusão das crianças e jovens neste tipo de procedimentos, as "assunções pré-concebidas sobre quem tem outro tipo de interesses no planeamento e a própria conceptualização histórica das crianças, como indivíduos sem interesse nem capacidades para dar contributo válido e pertinente" (Knowles-Yáñez, 2005, p. 3). Por seu lado, Trevisan (2014) refere que a alteração das estruturas e organizações, fortemente determinadas pela mão adulta, será um dos grandes obstáculos a uma verdadeira inclusão das

---

<sup>66</sup> Tradução livre de 'The city and its network of public spaces become an important scenario where teenagers develop their personalities and social roles. This is why participation of teenagers in the planning and design of the built environment and of their own places is so important, and why teenagers as a social group should participate in making decisions that affect their community'

<sup>67</sup> Tradução livre de 'In debates around public spaces and urban development, children often fall into the same 'minority' categories as the elderly, the homeless, and other socially vulnerable groups. Shocking, isn't it? They represent half of the world's population! The voices of the future are silenced. The voice of youth and truth should ring loud and clear above the noise of this obvious neglect in a push for empowerment and democracy but also to improve both the physical and social quality, and sustainability of our cities. The youth are an untapped resource of knowledge about the city. They are a gateway to engage the local community. They embody the greatest creative potential we have and can supply the architectural process with brilliant and innovative ideas'

crianças em processos de participação (Trevisan, 2014, p. 129). Mas apesar de as dificuldades serem muitas e algumas de difícil resolução, são reconhecidas oportunidades muito válidas no envolvimento dos jovens nas questões do planejamento do território. A concretização dessas oportunidades veio dar voz a crianças e jovens, que geralmente são “marginalizados do processo e sobre os quais existem, por parte dos planejadores, dos cidadãos e dos funcionários, opiniões estereotipadas sobre a sua capacidade em compreender as consequências das ações a longo prazo, bem como sobre as suas limitações em experiência e capacidade” (Mullahey, 2008). Para Mullahey et al (1999), o ideal de processo de planejamento participado com jovens é alcançado quando; (a) os jovens têm múltiplas oportunidades para falar sobre as questões que lhes dizem respeito, (b) experimentam uma sensação de satisfação quanto à sua participação, (c) sabem que tiveram uma influência real sobre questões críticas para melhorar a qualidade de vida nas suas comunidades e (d) quando se tornam parceiros genuínos no planejamento e tomada de decisões. A autora refere que é essencial criar um ambiente onde as comunidades invistam nos seus jovens e onde jovens e adultos trabalhem em conjunto para construir uma cultura de ganho e partilha de valores cívicos e de mudanças sociais positivas, pois o envolvimento dos jovens é entendido como uma alavanca para a própria participação pública dos adultos, como influência positiva na melhoria dos seus níveis da cidadania ativa (1999, p. 5).

Knowles-Yáñez (2005) refere como benefícios do envolvimento das crianças no planejamento; o seu crescimento pessoal e intelectual, as sinergias de ideias que se criam pela organização de grupos que se auto-educam e impulsionam na transformação dessas ideias em ações, e a criação de uma outra arena na qual pode ocorrer o desenvolvimento da comunidade (2005, p.3). Na perspectiva de Buss (1994), envolver as crianças em processos de planejamento, serviria para ‘informar’ os planejadores da sua complexa perspectiva e para ajudar a tornar o ‘espaço’ de vivência das crianças mais seguro (citado por Knowles-Yáñez, 2005, p.5). A participação das crianças ajuda a formar cidadãos responsáveis e comprometidos com a melhoria daquilo que os rodeia (UNICEF, 2015, p. 33). Driskell (2002) apresenta a questão dos benefícios sob um ponto de vista tripartido e complementar, enumerando-os em relação a cada um dos três tipos de protagonistas envolvidos que considera existirem nestes processos: os jovens, os outros membros da comunidade e os planejadores e decisores políticos.

Imagine como as crianças e os jovens que se envolveram nas questões do planejamento e desenho urbano na idade jovem irão agir quando adultos. Pode ser que aumentando o seu conhecimento sobre as cidades e os espaços e sobre as suas capacidades de participação, possa conduzir a uma melhor cultura de construção e planejamento no futuro (Milion, 2017, p. 235).<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Tradução livre de “Only imagine how children and young people who have engaged with urban planning and design at a young age will take action as adults. It may be that increasing children’s

Para os jovens	Para a comunidade	Para planeadores e decisores
Participar numa atividade nova e olhar e entender a sua comunidade local de uma nova maneira	Interagir com os jovens de forma positiva e construtiva, ajudando a ultrapassar mal-entendidos e falta de confiança que existem muitas vezes entre gerações	Compreender melhor as necessidades e problemas das comunidades que servem
Aprender sobre democracia e tolerância	Entender como os jovens olham o mundo, a sua comunidade e a si próprios	Planeamento mais informado e melhores decisões de desenvolvimento
Desenvolver uma rede de novos amigos, incluindo cidadãos-modelo e cidadãos com 'recursos', e novas competências e conhecimentos	Identificar formas de melhoria da qualidade de vida dos jovens	Implementar a nível local, as diretrizes e o espírito da CNUDC
Ajudar a criar mudança positiva na sua comunidade local	Construir um sentido de comunidade e entidade local mais fortes	Envolver os jovens nos esforços para implementar o desenvolvimento sustentável, da Agenda 21 e da agenda Habitat
Desenvolver um sentimento de responsabilidade cívica e reforço da sua auto-estima e entidade	Valorizar as ideias e contributos dos jovens	Criar espaços urbanos mais humanos e amigos das crianças
Desenvolver confiança na sua capacidade para alcançar os seus objetivos	Investir tempo e energia no futuro das comunidades	Educar a comunidade para a complexidade e para os ganhos das políticas públicas

**Quadro 12 - Benefícios da participação dos jovens**

Fonte: Autor, adaptado de (Driskell, 2002, p. 35)

Os processos participativos que potenciem a troca de ideias e experiências entre diferentes gerações, podem melhorar a comunicação e o entendimento entre todos os membros de uma comunidade. O envolvimento dos mais jovens em processos de planeamento e de decisão, dá-lhes a oportunidade de partilhar os seus pontos de vista e ideias, num mesmo patamar de igualdade em relação aos adultos, o que também contribui para a redução do preconceito latente em relação aos adolescentes. A participação ativa dos jovens nos contextos específicos das suas comunidades, contribui para encontrar soluções mais adequadas a cada caso, e por isso, melhor sucedidas. Os processos participados pelas diferentes gerações, potenciam o envolvimento dos jovens, bem como a sua identificação com a sua comunidade; pelo sentimento de integração que se cria ao serem levados a sério e por sentirem que as suas opiniões são tidas em conta. Os processos participados por jovens e adultos fomentam importantes e necessárias aprendizagens sociais e de democracia (Milion, 2017, p. 224).

---

and young people's knowledge of cities and spaces and their participation skills could lead to a better culture of building and planning in the future" (Milion, 2017, p. 235).

A concretização da participação jovem apresenta sobretudo, grandes desafios para todos, (jovens, professores, administração local) e um deles prende-se precisamente com a questão do desenvolvimento de novas capacidades, também por parte dos técnicos e decisores políticos. A potencial inclusão das crianças e jovens entre os atores, num contexto de governança, exige aos agentes da administração, um conjunto de conhecimentos e competências adicionais. Como é referido no relatório “*State of the urban youth*” (UN-HABITAT, 2010); a existência de políticas e instituições capazes de responder às necessidades da juventude, pressupõe um aumento da capacidade específica dos decisores, bem como dos próprios jovens. Na mesma linha, o relatório advoga que os líderes locais (políticos e técnicos) devem ser formados em duas áreas principais: i) na participação dos jovens no planeamento estratégico da cidade e nos procedimentos orçamentais e ii) na facilitação de parcerias com os principais *stakeholders* (Gonçalves, 2015, pp.30). Outro desafio que esta questão faz surgir, tem que ver com o ‘investimento’ necessário para desenvolver a capacidade de os jovens interagirem na reflexão crítica sobre o que os rodeia, prática essa que, apesar de determinante, não é ainda tratada com a devida importância e integração. A própria adoção e aplicação de metodologias mais criativas, só por si, já representa um enorme desafio; pressupõe a quebra de muitas rotinas, bem como a aprendizagem por parte dos diferentes atores, como já aqui foi referido. As mudanças necessárias implicam também a criação de espaços diferentes dos habituais, para o trabalho conjunto. As principais questões relacionadas com as temáticas agora analisadas, são sintetizadas nos quadros seguintes.

Razões	Dificuldades
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Exercício pleno dos seus direitos</li> <li>– Inclusão social, democrática e cidadã</li> <li>– Sustentabilidade da capacidade de influência no tempo</li> <li>– Troca benéfica de experiências</li> <li>– Construção da personalidade e do papel social do jovem</li> <li>– São os melhores recursos sobre o conhecimento das suas experiências e vivências nos espaços que ‘habitam’</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A existência de outros interesses no planeamento, com maior prevalência</li> <li>– Conceptualização histórica das crianças; problemas e não recursos, com fortes limitações em experiência e capacidades</li> <li>– Processos demasiado longos e metodologias tradicionais</li> <li>– Ausência de orientação e conhecimento específico para a integração dos jovens</li> <li>– Falta de interesse dos adultos em envolver os jovens nos processos e em partilhar o seu poder</li> <li>– A visão que os jovens têm de si mesmos, com insegurança e pouco auto-crédito neste tema</li> <li>– O atual funcionamento das estruturas e organizações, fortemente condicionadas pelos adultos</li> </ul>

**Quadro 13 - Razões para o envolvimento dos jovens e dificuldades sentidas**

Fonte: Autor, adaptado de vários autores

Desafios	Benefícios
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Desenvolver a capacidade dos jovens para interagir na reflexão crítica sobre o que os rodeia</li> <li>– Aplicar metodologias criativas</li> <li>– Ser um processo de aprendizagem para os diferentes atores</li> <li>– Criar um ambiente de trabalho em conjunto</li> <li>– Construir uma cultura de ganho e partilha de valores cívicos e de mudanças sociais positivas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Forma de desenvolvimento territorial</li> <li>– Alavanca para a participação pública e para melhorar a cidadania ativa</li> <li>– Proporciona o crescimento pessoal e intelectual do indivíduo que participa</li> <li>– As sinergias de ideias que se criam em conjunto, em co-criação</li> <li>– A disponibilização de novas arenas de desenvolvimento da comunidade</li> <li>– Formação de cidadãos responsáveis e comprometidos</li> <li>– Melhoria da comunicação e o entendimento entre gerações</li> <li>– Integração dos jovens na comunidade</li> <li>– Aprendizagens sociais e de democracia</li> </ul>

**Quadro 14 – Desafios e benefícios do envolvimento dos jovens**

Fonte: Autor, adaptado de vários autores

## 4.2 Experiências participativas com jovens – outras geografias

A pesquisa realizada no âmbito desta dissertação, permitiu identificar abordagens diversas, no que diz respeito aos processos participativos com jovens, no contexto de planeamento do território, nomeadamente ao nível das metodologias utilizadas. Tendo em conta o carácter exploratório da revisão literária realizada, bem como a diversidade de situações identificadas, optou-se por selecionar casos que se consideram exemplificativos e que expõem diversos episódios experimentais sobre a participação dos jovens no contexto do planeamento territorial. Os casos foram analisados do ponto de vista dos objetivos, das metodologias de abordagem, e das técnicas e ferramentas adotadas, tendo sempre em conta as suas diferenças de contexto. Foi estabelecido como critério de análise prévio, o enquadramento de cada um dos casos em tipologias próprias, de acordo com os seus protagonistas. Assim, os casos analisados foram nomeados da seguinte forma; (i) relação Escola-Comunidade, em que o promotor da iniciativa é a escola, (ii) comissões consultivas de jovens, onde o promotor é a administração local, e (iii) *workshops* participativos, onde são aplicadas e testadas, metodologias criativas de interação.

A primeira tipologia apresentada baseia-se em grande medida no papel orientador da escola, que promove e organiza os processos participativos, propõe as problemáticas a explorar e estimula os alunos a participar em articulação com a comunidade e com o poder local. Optou-se por identificar esta tipologia como “Relação Escola-Comunidade”, no contexto da qual é analisada uma iniciativa que teve lugar numa escola em Kitee, na Finlândia.

A segunda tipologia identificada é aquela que promove o papel ativo das comissões consultivas de jovens, enquanto promotoras e impulsionadoras da participação ativa dos seus congêneres. Optou-se por identificar esta tipologia como “Comissões Consultivas de Jovens”, na qual são destacados os exemplos da Comissão de Jovens de *Hampton*, na Estado da Virgínia, da Comissão de Jovens de São Francisco, no Estado da Califórnia e de quatro casos, na Nicarágua, que embora não tenha tido origem em comissões, tiveram como resultado a influência efetiva na política pública.

A terceira tipologia que se apresenta, baseia-se na realização de *workshops*, enquanto abordagens dinâmicas e interativas impulsionadoras da participação. Optou-se por identificar esta tipologia como “*Workshops* temáticos”, na qual são apresentados o caso de uma escola em Saída, Beirute e o caso de uma escola em South East Queensland, Austrália.

#### **4.2.1 Relação Escola - Comunidade**

Na década de noventa (1993-4), foi realizado em Kitee, na parte nordeste da Finlândia, um caso piloto com crianças e jovens entre os 7 e os 12 anos, que tinha como principal objetivo demonstrar que aquele grupo de cidadãos era uma mais-valia no planeamento urbano, caso esse que veio a colocar em causa o paradigma até então vigente. O projeto foi implementado sob a forma de clube, com dois professores, duas vezes por semana, no período pós-escolar (Horelli, 1998).

Um bairro problemático próximo, foi lançado pelos professores, como desafio a um grupo de vinte alunos, que se envolveram ativamente com as suas ideias para a renovação. As propostas foram tratadas em três grandes temas; acessos, espaços naturais e espaços sociais. Apesar de envolver temáticas com algumas semelhanças com aquilo que era até então o seu universo territorial (a escola), a escala do desafio era substancialmente diferente, mas foi, de acordo com a autora, surpreendentemente conseguida. Foi criada uma associação de moradores e as propostas desenvolvidas foram discutidas em conjunto com professores, residentes e políticos locais, e algumas delas chegaram mesmo a ser postas em prática, após a angariação de fundos. Foi de tal forma uma iniciativa de sucesso, que teve projeção a nível nacional e internacional, tornando-se uma referência replicada noutras cidades de países vizinhos - Locarno, na Suíça (1994) e Darnétal, em França (1995), para as quais os participantes do caso de Kitee foram convidados.

Em Kitee, as propostas foram levadas à prática com o envolvimento da comunidade (associação de moradores) e o projeto colaborativo foi mantido ao longo de dois anos. Na Suíça, o projeto só durou meio ano e só algumas propostas relacionadas com trânsito foram implementadas, dois anos depois, não voltando a haver contatos. Em França, o projeto também só durou meio ano e os equipamentos desportivos propostos foram construídos, um ano depois. Nestes dois últimos casos, o tempo de vigência dos projetos não foi o suficiente para provocar reais impactos no poder local, ao contrário do que se passou em Kitee. Entretanto houve eleições na Finlândia e o novo executivo deixou cair o projeto colaborativo/consultivo com os jovens.

Da análise dos três casos foi possível retirar alguns ensinamentos, nomeadamente; que o tipo de participação é um elemento crítico no papel que jovens e adultos desempenham, que os projetos contribuíram para que as crianças ficassem a saber um pouco mais sobre planeamento e que o tempo investido é decisivo no resultado. Após o estudo destes casos, Horelli (1994) indica como pré-requisitos da participação de crianças e jovens no planeamento; o envolvimento de adultos, a cooperação entre setores (neste caso, interministeriais) e uma administração local predisposta a colaborar. Como nota conclusiva dessa análise, é referido que mesmo que as oportunidades de crianças e jovens participarem na melhoria dos locais onde vivem sejam limitadas, existem barreiras que podem ser ultrapassadas se determinadas condições forem atendidas, nomeadamente a assunção da escola, enquanto elemento de suporte (Horelli, 1998). A autora deixa ainda uma dúvida comum a outros autores, e que não deixa de ser pertinente no contexto da presente dissertação: “porque é deixado de lado um tão importante recurso para o planeamento urbano local?”



**Figura 12 - Relação Escola-Comunidade enquanto abordagem participativa**

Fonte: Autor, baseado em (Horelli, 1994)

Este caso, enquanto abordagem participativa de sucesso, baseia-se sobretudo no papel da articulação entre os jovens e os seus professores, a comunidade em que se inserem e os representantes do poder político local. Da sua análise, pode concluir-se que só foi possível chegar a colocar em prática algumas das ideias propostas pelos jovens desta escola, através do interesse que a comunidade revelou em debatê-las e em ajudar na angariação de fundos, e pela disponibilidade do poder político em participar das reflexões e aceitar a inclusão das mesmas no seu programa de execução. Outro dos fatores decisivos que é possível identificar na leitura deste tipo de iniciativas, tendo em conta a comparação relatada entre os casos das três cidades analisadas, tem que ver com o tempo que é investido nos processos; o caso com maior sucesso

foi aquele que ‘investiu’ mais tempo, para que as fases sequenciais pudessem consolidar-se e ‘acontecer’.

#### **4.2.2 Comissões consultivas de jovens**

No contexto desta tipologia de abordagens participativas, são aqui apresentados quatro casos que se consideram exemplificativos e interessantes, pelo conjunto de aprendizagens que proporcionam; o da Comissão de Jovens de Hampton, o da Comissão de Jovens de São Francisco, ambos nos Estados Unidos da América e o caso de quatro iniciativas semelhantes em conteúdo, que tiveram lugar na Nicarágua.

Um dos casos bem-sucedidos e relatados que serve de exemplo a esta tipologia de abordagens, teve lugar na cidade de Hampton, na Virgínia, onde o departamento de planeamento ‘emprega’ jovens estudantes desde 1996. Neste caso, os resultados obtidos foram consequência de esforços anteriores, nos quais o poder público local teve grande influência (Carlson, 2005). Em 1990 foi criada a ‘Coligação para a Juventude’<sup>69</sup>, à qual foi confiada a criação de um conjunto de recomendações, e em 1992 aquela coligação estava a apresentar um plano de ação, integralmente aceite e adotado pelo poder local, surgindo assim, a nova agenda para a juventude. Quando em 1996 foi promovido um projeto-piloto para a recuperação do bairro histórico de Aberdeen, a intervenção dos jovens daquela coligação (convidados pelos adultos envolvidos no processo) revelou-se determinante, pela experiência que já tinham neste tipo de processos de planeamento ao nível local. Desde então, o departamento de planeamento conta com dois representantes da Comissão de Jovens de Hampton, para assumirem ativamente o papel de planeadores, no seio da equipa de técnicos.



**Figura 13 - Comissários da Juventude em debate (Hampton)**

Fonte: (Carlson, 2005)

---

<sup>69</sup> Tradução livre de ‘Coalition for Youth’



Esta é uma situação reveladora da confiança e credibilidade que o poder local deposita nos mais jovens. Mas mais do que isso, significa que ao acreditar que o envolvimento dos mais jovens na política de planejamento local era uma boa aposta, tudo fez para que essa visão fosse uma realidade, criando condições para que tal viesse a acontecer. De acordo com Mullahey (1999), os jovens comissários sentem-se integrados, quer na sua comunidade quer nos momentos de discussão pública, são estimulados a propor soluções criativas e no final, vêm essas mesmas propostas ser implementadas. Segundo os jovens, o maior desafio para o seu envolvimento, foi ultrapassar velhos estigmas e sentir que eram levados a sério.

A zona da baía de São Francisco, também nos Estados Unidos, é aquela onde existe a maior concentração de iniciativas jovens de base comunitária dos Estados Unidos da América, algumas das quais financiadas, quer por agentes privados quer por iniciativas do género *crowdfunding*<sup>70</sup>. De acordo com Checkoway et al. (2005) existe nesta região, uma cultura de participação já bastante sedimentada, da qual é possível extrair aprendizagens e conhecimentos. A Comissão de Jovens de São Francisco<sup>71</sup> é constituída por dezassete jovens comissários entre os 12 e os 23 anos, que participam ativamente na política pública ao nível municipal, ponto estratégico da prática daquele processo colaborativo (Checkoway et al, 2005). De entre os comissários, é eleito um líder que é o facilitador das reuniões, nas quais se focam temas de referência para este grupo social; saúde pública, habitação, justiça e educação. Para além de refletirem e aconselharem sobre temas lançados e pré-determinados, os comissários também propõem a discussão de outras questões que não foram sugeridas pelo poder público local, o que denota por um lado a sua pro-atividade e por outro a receptividade dos decisores políticos, que não boqueiam essa iniciativa. Esta Comissão já se envolveu com sucesso, em diversos casos diretamente ligados à vivência de crianças e jovens; o caso da Phoenix High School, que funcionava a meio tempo dentro de contentores, a questão do policiamento nas escolas, enquanto fonte de problemas e não de pacificação, o caso da falta de um *skate*-parque a par com a existência de leis punitivas *anti-skate*, entre outros. Dando-lhes visibilidade e promovendo a discussão conjunta sobre aqueles temas, a Comissão conseguiu, pelo menos, que esses temas deixassem de estar esquecidos, passando a ser questões reais para a reflexão e discussão ao nível da política pública local.

Na opinião de Checkoway et al. (2005), os jovens devem participar na política pública ao nível municipal, identificando questões que também lhes dizem respeito, sugerindo e organizando soluções/ações e acompanhando a sua implementação. Dessa forma, estarão também a promover o incremento dos seus conhecimentos e competências, sociais e cívicas. Da análise feita ao funcionamento desta Comissão, pôde concluir-se que; estes jovens comissários conseguem participar proativamente na política pública, são participantes ativos ao nível local e municipal, demonstram ter competências de organização e liderança, são apoiados por adultos

---

<sup>70</sup> Financiamento colaborativo

<sup>71</sup> <https://sfgov.org/youthcommission/>

(pais e professores), têm um forte sentido de integração comunitária e conseguem interagir em processos habitualmente dominados por adultos. Por todas essas razões, foi defendido que já era altura de reconhecer os jovens como cidadãos competentes e membros ativos da comunidade, ao contrário do que se passava noutros locais (Checkoway et al., 2005). No entanto, e partindo das conclusões da análise ao modo de funcionamento desta comissão, os autores referem que ainda é necessário mais conhecimento sobre que recursos e papéis podem e devem ser usados pelos jovens, enquanto participantes ativos nos processos de decisão política, nomeadamente ao nível municipal. Quanto mais este tipo de processos for alvo de estudo, mais e melhor qualidade terá a prática do processo participativo (Checkoway et al., 2005; Richards-Schuster & Checkoway, 2010)

Mais recentemente, em 2012, foi realizado na Nicarágua, um projeto de investigação sobre participação jovem, conduzido por uma ONG, a CESESMA<sup>72</sup>, em conjunto com a Universidade do Norte da Nicarágua. Os quatro casos de estudo que aquela investigação aborda, foram escolhidos por terem tido como resultado, a influência efetiva na política pública e também pela sua dispersão geográfica, por forma a serem representativos de diversas realidades (Shier, Méndez, Centeno, Arróliga, & González, 2014). Foram selecionados os casos do envolvimento de crianças e jovens de La Dalia, de Ciudad Sandino, de Granada e de San Carlos, todos eles com resultados positivos ao nível da influência que conseguiram exercer sobre a decisão política. A referida investigação procurou dar resposta a quatro perguntas chave sobre a questão central da influência das crianças e jovens, e nas conclusões, expondo evidências de como os jovens conseguiram influenciar a decisão e a política pública, dos locais onde estavam inseridos. As questões colocadas foram as seguintes: (1) Quais os principais problemas a ultrapassar para influenciar eficazmente a política pública?, (2) Quais as condições prévias que aumentam as probabilidades dessa influência ser mesmo exercida?, (3) Que espaços ou formas de organização ajudam crianças e jovens a atingir esse objetivo? e (4) Que métodos e abordagens por parte de adultos/facilitadores, aumentam a influência de crianças e jovens sobre quem determina as políticas?

Em relação à primeira questão, surgiram três ideias predominantes como principais obstáculos à participação de crianças e jovens; o 'adultismo', o 'assistencialismo', a falta de confiança que se deposita nos jovens e a ausência de acompanhamento pós-decisório, por parte dos jovens. A primeira, o 'adultismo', significa que todo o processo é centrado nos adultos, que são vistos como superiores, de mais valor do que os jovens. A segunda, o assistencialismo, significa que todos os passos do processo são 'fornecidos' não havendo lugar para o debate ou para a criatividade. A última significa que, na fase de assunção de compromissos, os jovens são deixados de fora, não tendo por isso oportunidade de poder acompanhar a sua execução.

---

<sup>72</sup> The Centre for Education in Health and Environment

No que diz respeito às condições prévias que aumentam as probabilidades de influência efetiva sobre a política pública, a referida investigação faz uma análise sob três perspetivas diferentes: a dos jovens, a da ONG e a dos demais atores participantes. A esse propósito, são referidas as seguintes observações: o interesse dos jovens (como sendo determinante), o seu nível de conhecimento (sobre os temas em discussão e mesmo sobre a própria realidade local) e a sua capacidade organizativa e de liderança (no sentido de mobilização). Sobre que espaços ou formas de organização são as mais propícias para que os jovens consigam exercer a sua influência, foi referida a importância de haver espaços específicos e dedicados para os diferentes processos; onde possa haver suporte por parte dos adultos e não o seu comando e direção, para treino e aprendizagem, em fóruns de discussão. Dos métodos e abordagens preferenciais, foram salientados; o trabalho de sensibilização realizado nas escolas, as visitas porta-a-porta, a articulação entre os diferentes grupos jovens e organizações ativas, as sessões de treino fora de contexto real e o envolvimento dos jovens em todas as fases do processo.

Shier et al. (2014) referem como principais conclusões do seu trabalho de investigação que, as crianças e jovens que são bem-sucedidas na influência das decisões em sede de processos participativos, estão bem preparadas, treinadas e organizadas, em resultado de um longo histórico em processos de cidadania ativa. Outra conclusão que retiram destes casos, está relacionada com o papel dos adultos como facilitadores, eles próprios também preparados, que promoveram a autonomia dos jovens, em detrimento da influência e manipulação. Os autores referem ainda que, na Nicarágua não existe a tradição de olhar os jovens em igualdade com os seus pares adultos, o que torna o papel destes últimos fundamental, quer no desenrolar do processo participativo, quer nas fases posteriores de acompanhamento e execução das ações.

Sobre as tipologias de abordagens participativas, aqui descritas como comissões consultivas, e da análise transversal dos três 'casos' apresentados, é possível retirar que o papel que os adultos (professores, pais e decisores do poder público) desempenham, é determinante se articulado. Em qualquer um dos casos, o facto de haver disponibilidade em 'receber' os jovens como iguais, funciona como elemento catalisador da confiança mútua, e permite que os jovens se sintam estimulados, porque sentem que são levados a sério, em processos nos quais têm capacidade para interagir. Outro dos aspetos que ressalta nestes casos, é o tempo de envolvimento dos jovens nos processos participativos, enquanto elemento fundamental de capacitação e de autoconfiança; é necessário que haja oportunidades em número e qualidade suficiente, para que os jovens possam de facto estar preparados para participar ativa e consequentemente, construindo um histórico relevante de experiências, na sua aprendizagem enquanto cidadãos.

#### **4.2.3 Workshops temáticos**

No contexto da participação de jovens com recurso a abordagens dinâmicas e interativas, como são os *workshops*, são aqui apresentados dois casos que se enquadram nesta tipologia e que traduzem conhecimento relevante para a presente dissertação; um *workshop* temático de um dia

com alunos de uma escola de Saida, em Beirute e um caso de estudo com os jovens residentes em *South East Queensland*, na Austrália. O primeiro caso referido teve lugar em Saida, uma cidade a sul de Beirute, no Líbano, que tem já uma vasta experiência no que diz respeito ao envolvimento de crianças e jovens cidadãos, na tomada de decisões sobre questões que afetam as suas vidas. Naquela cidade, a percentagem de população abaixo dos 25 anos representava em 2014, 44,2% da população total, situação que levantou alguma preocupação e várias questões ao poder político. Tal percentagem de população jovem significava que seriam necessárias estratégias de desenvolvimento que tivessem capacidade de envolver e motivar aqueles grupos, pois daí a pouco tempo, seriam esses a população ativa e também o próprio poder de decisão.

Em 2016, para testar a viabilidade de um conjunto de abordagens no contexto de uma futura estratégia de planeamento ‘amiga das crianças’, foi lançado um projeto-piloto intitulado, “*Have your say for Saida*”, um *workshop* de um dia, que tinha como objetivos: (1) levar os jovens a identificar as suas opiniões e visão sobre a cidade de Saída, (2) construir conhecimento para que os jovens se conseguissem expressar sobre as suas necessidades e aspirações, e (3) chegar até aos decisores políticos e aos *stakeholders* locais, para poder influenciar a política de renovação urbana. O *workshop* envolveu 25 crianças, entre os 6 e os 9 anos, e foi organizado em três atividades diferentes, através das quais foi possível identificar opiniões e preferências, generalizar o conhecimento sobre as categorias de uso do solo e conhecer as ideias e sonhos dos jovens para os seus bairros (Saridar Masri, 2017).

Uma das atividades realizada foi o ‘bingo da cidade’, que tinha como ponto de partida as fotografias que outras crianças já haviam tirado na cidade, numa atividade anterior<sup>73</sup>, e cujo objetivo era funcionar como elemento facilitador, para o início da discussão das preferências das crianças sobre esses mesmos locais. Esta primeira atividade tinha como objetivo lançar a reflexão sobre a realidade dos locais onde estás crianças viviam; foram usadas as fotografias de diversos locais da cidade para as estimular a refletir, a expressar e fundamentar as suas preferências. A segunda atividade foi o ‘jogo da procura das palavras/locais para os usos do solo’, cujo objetivo era apresentar o conceito e conteúdo das cinco categorias de uso do solo utilizadas no planeamento, de forma compreensível aos participantes; residencial, comercial, industrial, áreas sociais e espaços verdes (Saridar Masri, 2017, p. 6).<sup>74</sup> Os participantes tinham entre 10 a 12 anos, e foi-lhes pedido que indicassem qual era, para eles, o local que deveria corresponder a cada uma das categorias apresentadas. Mais de 60% das crianças respondeu, que preferia ter um misto de usos perto do local da sua residência, pois isso facilitaria a sua acessibilidade e mobilidade. Na terceira atividade decorreram em paralelo duas iniciativas; o ‘*graffiti mural*’ e o ‘*blocks and blocks*’.

---

<sup>73</sup> *Let's Imagine Saida*

<sup>74</sup> Tradução livre de “commercial (places where people buy things), industrial (places where people work), community staff (places where community activities take place) and vacant and green spaces.

Na primeira, era pedido aos participantes que desenhassem o bairro dos seus sonhos e no segundo, com base numa maquete com a representação da cidade e dos diversos usos do solo já referidos, era pedido que indicassem a localização da sua preferência para a sua própria casa. Os resultados desta atividade ajudaram a revelar quais as preferências das crianças sobre que tipologia de serviços/equipamentos gostaria de ter ao seu alcance e qual a localização que pensavam ser mais adequada para os restantes.



**Figura 14 - Um grupo de estudantes participantes no *workshop* ‘Let’s Imagine Saida’**

Fonte: (Saridar Masri, 2017)



**Figura 15 - Exemplos da atividade ‘*blocks and blocks*’ (identificação de preferências)**

Fonte: (Saridar Masri, 2017)

Como conclusão da análise deste *workshop* de um dia, Saridar Masri (2017) refere que as fases do trabalho revelaram que, as crianças forneceram observações e pontos de vista valiosos sobre a sua cidade e que contrariam as conceções adultas de que os jovens desconheciam os seus locais e seriam imaturos para se envolver efetivamente no planeamento e na tomada de decisão

sobre o desenho urbano. A autora refere mesmo que, os resultados positivos obtidos neste projeto-piloto sugerem, que estas mesmas ferramentas e metodologias de participação, poderiam ser introduzidos nas diferentes etapas do processo de planeamento urbano. No entanto, a autora afirma também que, esta tipologia de abordagem à participação dos jovens tem de ser flexível, responsiva e adaptável ao conjunto de variáveis específicas, ao nível de cada local onde é posta em prática, e que essas são as condições essenciais que asseguram os processos de planeamento resilientes, coletivos e envolventes (Saridar Masri, 2017, p. 12).

Também Osborne et al. (2017), a propósito do estudo realizado em *South East Queensland*, reforçam uma ideia semelhante, apesar de referirem que na Austrália, a agenda política para os mais jovens continua a não ter nem peso nem representatividade, pois não é reconhecido aos mais jovens, o papel de agentes ativos na comunidade em que vivem (Osborne et al., 2017). Estes autores identificam algumas das causas que afastam esses jovens da possível colaboração na comunidade; referem que aqueles foram ficando progressivamente mais afastados das questões comunitárias, porque deixaram de ter os seus espaços de sociabilização, (progressivamente comercializados, segregados e distorcidos por desenhos urbanos meramente estéticos, plásticos e vazios de função), porque não viam os seus interesses e preocupações incluídos nos processos de planeamento urbano, e porque os momentos de participação previstos (bem como os profissionais da área) não estavam preparados para os envolver de modo eficaz, em resultado do fraco conhecimento disponível nesse tipo de processos.

O referido caso de estudo, foi realizado em 2017 junto dos jovens residentes num bairro em *South East Queensland*, uma região prestes a receber um grande incremento de urbanização, cujo principal objetivo era identificar de que forma os jovens percecionavam o seu bairro, em comparação com os adultos, no sentido de perceber se de facto existia por parte daqueles, algum tipo de interesse e que tipo de problemas identificavam com as futuras alterações. Através da condução de metodologias participativas específicas para este caso de estudo, foi possível aos autores concluírem que, embora as perspetivas e necessidades entre ambos os grupos fossem diferentes, frequentemente os jovens eram excluídos do planeamento da sua própria comunidade, simplesmente por não participarem nos momentos formais para o efeito e não por falta de vontade ou desinteresse. Paradoxalmente, os resultados das atividades propostas, demonstraram precisamente o contrário; os jovens aderiram ativamente e conseguiram relacionar-se com os seus pares, mas dentro do seu grupo de trabalho. Porque não resultava então no seio da comunidade em geral? Dos testemunhos conseguidos, sobressai o sentimento de exclusão; os jovens achavam que não eram bem-vindos pelos adultos da sua própria comunidade, e relataram que também não existia realmente espaço para eles.

Este estudo revelou ainda que, havendo mais espaços públicos onde fosse possível a sociabilização da comunidade em geral, haveria mais comunicação e relacionamento entre jovens e adultos, e assim também seria possível maior integração e compromisso entre todos, relativamente aos problemas que a todos diziam respeito. No entanto, a questão da intervenção

dos planeadores e daqueles com poder de decisão não pode ser excluída; torna-se indispensável que esses procurem munir-se do conhecimento necessário, para promover todas as ações conducentes ao sucesso do processo de planeamento colaborativo.

### 4.3 Síntese e reflexões

Uma breve análise deste conjunto de diferentes abordagens metodológicas de envolvimento de jovens em processos participativos, permite retirar algumas considerações relativamente aqueles que foram os fatores de sucesso de cada uma das iniciativas (quadro 15), ideias importantes a reter para a melhor compreensão destes processos.

Abordagens participativas	Principais etapas	Fatores de sucesso
Relação Escola-Comunidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Lançamento do tema (pela escola)</li> <li>– Preparação das propostas</li> <li>– Debate das propostas com a comunidade</li> <li>– Apresentação das ideias mais votadas ao poder local</li> <li>– Execução</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Trabalho em rede entre a escola, a comunidade local e o poder político local</li> <li>– Início do processo na escola</li> <li>– Tempo investido na realização da iniciativa e mesmos depois da proposta aceite, o tempo de acompanhamento da execução</li> <li>– Disponibilidade do poder político em 'receber' as propostas e em executar algumas</li> </ul>
Comissões consultivas e outras com influência na decisão	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Lançamento do tema (pelo poder local ou pelos jovens)</li> <li>– Debate e construção de propostas (jovens e técnicos)</li> <li>– Execução</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A atitude com que os adultos (pais, professores e técnicos) se apresentam perante os processos – de igual para igual com os jovens</li> <li>– O 'histórico' de aprendizagens que é possível construir pela continuidade dos eventos</li> </ul>
Workshops temáticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fase preparatória (sensibilização e capacitação)</li> <li>– Construção de propostas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Correta capacitação dos jovens</li> <li>– Recursos criativos, dinâmicos e cativantes</li> </ul>

**Quadro 15 – Fatores de sucesso identificados nas iniciativas internacionais analisadas**

Fonte: Autor, baseado em vários autores

Também é possível identificar neste conjunto de iniciativas, quais os pontos em comum e quais as abordagens mais inovadoras. As três tipologias demonstraram ter tido fases de sensibilização e capacitação adequadas ao público alvo, atitude disponível e de igual para igual por parte dos adultos e trabalho em rede entre jovens, comunidade e poder político. Em relação ao caráter inovador dos recursos utilizados, destacam-se o facto de as fases iniciais terem sido desenvolvidas nas escolas, no ambiente que já é conhecido dos jovens, e de terem sido usadas técnicas mais criativas, dinâmicas e cativantes, em detrimento dos procedimentos formais, meramente burocráticos e desinteressantes aos olhos dos mais jovens. Destaca-se ainda o facto de ter sido estimulado nos jovens, o sentido crítico sobre o que os rodeia, quer na promoção do debate, quer na abertura para novas ideias e propostas, o que denota ter havido espaço para a criatividade. Knowles-Yáñez (2005) destaca esta mesma ideia, ao defender como elemento chave,

que deve fazer parte de uma abordagem mais holística para o envolvimento de crianças e jovens no planeamento, o desenvolvimento da capacidade das crianças para interagir na reflexão crítica sobre o que os rodeia e a aplicação de metodologias criativas nesse processo (Knowles-Yáñez, 2005, p. 12).

Da leitura das diferentes abordagens participativas analisadas no presente capítulo, é possível identificar uma estrutura processual, à qual estão associadas etapas que concretizam os seus objetivos específicos, através de recursos metodológicos diversos, e para os quais concorre o envolvimento de um determinado conjunto de intervenientes (quadro 16). À semelhança do que já foi identificado na síntese do capítulo 2, também neste caso se destaca o papel preponderante que representam as técnicas colaborativas, para o sucesso dos processos; a co-criação e a co-decisão, são momentos determinantes e inclusivos, que vinculam e responsabilizam os intervenientes. São também a forma de os jovens se sentirem parte da construção das soluções e não como destinatários finais de um conjunto de 'causas alheias', criadas por técnicos e políticos.

Fases	Meios, técnicas e ferramentas	Protagonistas
Sensibilização	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Clube escolar em horário extra-curricular</li> <li>– Foco na autonomia</li> <li>– Incentivos à criatividade</li> <li>– Criação de uma visão</li> <li>– Definição de objetivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Professores</li> <li>– Jovens</li> </ul>
Preparação do quadro de referência da intervenção	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Espaços próprios para o debate e para a descoberta</li> <li>– Fóruns de discussão</li> <li>– Abordagens dinâmicas e interativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Professores</li> <li>– Jovens</li> </ul>
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Trabalho de campo</li> <li>– Visitas porta-a-porta</li> <li>– Técnicas dinâmicas e criativas</li> <li>– Auscultação de preferências e preocupações</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Professores</li> <li>– Jovens</li> <li>– Organizações locais</li> </ul>
Capacitação de participantes e Construção de propostas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sessões de treino fora de contexto real</li> <li>– Participação ativa na política pública ao nível municipal</li> <li>– Fóruns de discussão abertos à comunidade</li> <li>– Apoio dos técnicos locais</li> <li>– <i>Workshops</i> temáticos</li> <li>– Técnicas flexíveis, responsivas e adaptáveis</li> <li>– Co-decisão e co-criação</li> <li>– Partilha de compromissos e responsabilidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Professores</li> <li>– Jovens</li> <li>– Pais</li> <li>– Organizações locais</li> <li>– Comunidade local</li> <li>– Associação de moradores</li> <li>– Administração local</li> <li>– <i>Stakeholders</i> locais</li> </ul>
Execução / Acompanhamento da execução das ações	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Angariação de fundos/ <i>crowdfunding</i></li> <li>– Projetos colaborativos e co-execução</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Professores</li> <li>– Jovens</li> <li>– Pais</li> <li>– Comunidade local</li> <li>– Associação de moradores</li> <li>– Agentes locais</li> <li>– Administração local</li> <li>– <i>Stakeholders</i> locais</li> </ul>

**Quadro 16 – Síntese dos aspetos metodológicos dos processos participativos com jovens, identificados nas iniciativas internacionais analisados**

Fonte: Autor, baseado em vários autores



## 5

# Participação juvenil no contexto do planeamento do território em Portugal



*“A participação ativa dos cidadãos mais jovens nas decisões e atividades levadas a cabo nos planos local e regional é fundamental para a consolidação de sociedades democráticas, inclusivas e prósperas”<sup>75</sup>*

---

<sup>75</sup> Carta Europeia Revista da participação dos jovens na vida local e regional, 2003 em [https://unicef.pt/media/1361/cac\\_guia.pdf](https://unicef.pt/media/1361/cac_guia.pdf)



## 5. PARTICIPAÇÃO JUVENIL NO CONTEXTO DO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO EM PORTUGAL

### 5.1 Iniciativas de envolvimento de jovens em processos participativos

A pesquisa que foi realizada no âmbito desta dissertação, permitiu identificar abordagens diversas, no que diz respeito aos processos participativos com jovens, no contexto de planeamento do território, nomeadamente ao nível das técnicas e metodologias utilizadas. Tendo em conta que não existem no contexto português, iniciativas institucionalizadas de planeamento especialmente dirigidas aos jovens, optou-se por selecionar experiências consideradas relevantes para uma melhor compreensão sobre o funcionamento dos processos participativos com adesão. Foram selecionadas três iniciativas, distintas em diversos aspetos, mas semelhantes no objetivo principal; um concurso nacional de ideias, um estudo de caso realizado no âmbito de uma tese de doutoramento e um projeto nacional que tem lugar anualmente.

Iniciativas	Ano	Nº de participantes	Âmbito territorial	Duração	Protagonistas
<b>Cidades Criativas</b>	2007/2008	2000 alunos 275 professores 130 cidades	Nacional	Ano letivo	Alunos, Professores, Parceiros Institucionais (ME-DGIDC, DREs), Comissão Científica, Agentes Locais e comissão organizadora
<b>Proença-a-Novos</b>	2011/2012	15 alunos (de forma contínua)	Local	Ano letivo	Alunos, Professores, Câmara Municipal, Escola Secundária e coordenador do projeto
<b>Nós Propomos</b>	2011/2012 2012/2013 2013/2014 2014/2015 2015/2016 2016/2017 2017/2018	350 300 550 1150 1400 1800 1050	Nacional	Ano letivo	Alunos, Professores, IGOT, Câmaras Municipais e coordenador do projeto

**Quadro 17 - Perfil das três iniciativas participativas nacionais**

Fonte: Autor

O concurso nacional de ideias tem a designação de “Cidades Criativas”, e foi selecionado para esta análise pelo contexto especialmente atípico que enquadrou a iniciativa, no que toca à quantidade e diversidade de participantes, promotores e apoios institucionais que envolveu. O estudo de caso referido foi nomeado pelos próprios participantes como “Proença-a-Novos”, e foi escolhido para esta análise por ter sido a experimentação de uma metodologia concreta, proposta para promover o envolvimento dos jovens em processos participativos relacionados com o planeamento do território, em contexto real. Por último, o projeto nacional anual, que tem a designação “Nós Propomos! Cidadania e Inovação na Educação Geográfica”, foi escolhido por ser uma iniciativa que conta já com sete edições, por ter sido replicada noutros países e por ter já um histórico de experiências e conhecimentos consolidados. Por ter este histórico de várias edições, este projeto foi analisado de forma mais aprofundada, incluindo a realização de inquéritos e entrevistas.

### **5.1.1 Concurso Cidades Criativas**

O Concurso Nacional de Ideias “Cidades Criativas” – Reflexão sobre o futuro das cidades portuguesas, realizado no ano letivo 2007/2008, surgiu de uma iniciativa conjunta entre a Universidade de Aveiro e a Associação Portuguesa de Planeadores do Território (APPLA), como forma de aproximar os jovens das suas comunidades, promovendo assim a cultura cívica junto daqueles. Desenvolvido com o objetivo de mobilizar os jovens alunos do 12.º ano, da área curricular não disciplinar de Área de Projeto, para a reflexão sobre o futuro das suas cidades, o concurso pretendia que os alunos refletissem em grupo sobre a cidade em que viviam, identificando as suas potencialidades e procurando apresentar propostas inovadoras e criativas, para a sua valorização. Os objetivos programáticos da disciplina, eram consentâneos com os do projeto, o que tornou esta base adequada e aliciante. A Área de Projeto procura a realização de projetos concretos, com o fim de desenvolver nos alunos, uma visão integradora do saber, promovendo a sua orientação escolar e profissional e facilitando a sua aproximação ao mundo do trabalho. Esta disciplina procura ainda criar oportunidades que aproximem a escola da comunidade e da sociedade em que aquela se insere (“Concurso Cidades Criativas,” 2008). No que se refere à organização desta iniciativa, ela contou com um conjunto muito alargado e determinante de apoios institucionais relevantes<sup>76</sup>, do apoio de patrocinadores oficiais, de uma

---

<sup>76</sup> Universidade de Aveiro, Ministério da Educação – Direção Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular, Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e Cidades, Secretaria de Estado da Administração Local, Instituto Nacional de Estatística, Instituto Geográfico Português, IGESPAR, Comissão Nacional da UNESCO, Associação Nacional de Municípios Portugueses, Gabinete do Plano Tecnológico, Programa Cidades e Regiões Digitais e Ciência Viva

Comissão Científica que reuniu personalidades de várias áreas e de uma rede criativa de associações de professores.

Foi proposto aos jovens que se inscreveram, a produção de um estudo que incluísse, para além da reflexão sobre o lugar onde habitavam, a identificação do seu potencial cultural, económico, tecnológico e urbanístico. Foram várias as atividades desenvolvidas; inicialmente foi realizado um diagnóstico dos problemas e potencialidades das suas vilas/cidades, depois foram organizados diversos momentos de debate que também envolveram as autarquias e agentes locais, foram identificadas áreas de aposta futura, foram analisadas experiências nacionais e internacionais e no final, foram apresentadas propostas de ação futura, para melhoria daqueles locais.



**Figura 16 - Cartaz promocional da 1ª edição do Concurso 'Cidades Criativas'**

Fonte: Blog 'Cidades Criativas'<sup>77</sup>

Ao longo dos nove meses da duração do concurso, (coincidente com o ano letivo) os jovens foram convidados a partilhar todo o trabalho que ia sendo feito, com a comunidade em geral, e para tal, foi criado um *blogue*. No final desse ano escolar, as equipas participantes realizaram um relatório síntese do seu projeto e um poster para apresentar a ideia na festa final das Cidades Criativas.

Aderiram a este concurso mais de 2000 alunos organizados em 466 equipas, 275 professores, de mais de 200 escolas, de 130 municípios, que representam números expressivos, no que diz respeito ao envolvimento dos jovens. Foi constituída uma Comissão Científica do Concurso, da qual faziam parte representantes de diversas entidades académicas e científicas, estiveram envolvidos diversos apoios institucionais, e ainda patrocinadores oficiais e associados, assegurando a credibilidade do evento e dando-lhe uma vasta e importante visibilidade, nacional e internacional, tendo em conta que existem outras cidades criativas.

O resultado do concurso foi um intenso e dinâmico exercício coletivo de diagnóstico dos problemas e potencialidades das suas vila/cidades, suportado pela organização de largas dezenas de debates envolvendo as suas autarquias e agentes locais, pela dinamização

---

<sup>77</sup> <https://cidadescriativas.blogs.sapo.pt/10632.html>

de *blogues* que funcionaram como ferramentas de comunicação com as suas comunidades, com a preocupação especial de identificar áreas de aposta futura, com um particular cuidado na pesquisa de experiências nacionais e internacionais com o objetivo de desenhar um quadro de propostas de ação futura para as suas vilas/cidades (“Concurso Cidades Criativas,” 2008).



**Figura 17 – Diferentes momentos do Concurso ‘Cidades Criativas’**

Fonte: <https://www.slideshare.net/jcmota/concurso-cidades-criativas-1667295>

Da avaliação final que foi realizada pelos promotores da iniciativa, foram identificadas algumas circunstâncias importantes, que tendo em conta o sucesso da iniciativa, podem servir de referências em iniciativas futuras. Uma delas, é o facto de se terem envolvido jovens de diferentes áreas de estudo, o que permitiu um maior enriquecimento e diversidade temática das propostas, bem como abordagens metodológicas diversas e diferentes olhares sobre a cidade. Por outro lado, o tipo de sensibilização inicial que foi realizado junto dos jovens, proporcionou que fossem surgindo abordagens criativas e inovadoras nas respostas propostas para os problemas em questão. A capacitação dos alunos, foi outro dos fatores decisivos nos resultados obtidos, tendo em conta que foram estimulados a olhar para fora do seu sítio, a ‘ler’ exemplos de boas práticas a nível nacional e internacional, e dessa forma inspirar e enriquecer as suas propostas de ação. Outra das questões identificadas, foi a importância que veio a revelar o trabalho em rede, pois foram criados mais de 350 *blogues*, para além de toda a outra estrutura de apoio gerada pela própria organização (*site*, *mailing-list* e *msn*). Esta rápida e vasta partilha de informação constituiu-se como uma importante ferramenta de aprendizagem coletiva, que veio reforçar a ideia da importância da comunicação e da partilha em rede, nos processos de aprendizagem. Estes *blogues* funcionaram como registo do desenvolvimento dos projetos, onde eram partilhadas



reflexões, discutidas ideias, recolhida inspiração e divulgadas iniciativas. Outra das vantagens desta comunicação eletrónica, foi também a grande e rápida disseminação dos conteúdos do projeto junto das comunidades locais, que assim tiveram também oportunidade de se envolver ativamente nas discussões e propostas, em tempo real.



**Figura 18 - Exemplos de propostas apresentadas a Concurso**

Fonte: Apresentação do Concurso<sup>78</sup>



**Figura 19 – Momento de comemoração na festa do Concurso ‘Cidades Criativas’**

Fonte: <https://cidadescriativas.blogs.sapo.pt/tag/festa+cidades+criativas>

<sup>78</sup> <https://www.slideshare.net/jcmota/concurso-cidades-criativas-1667295>

Sobre a avaliação feita no final desta iniciativa, a organização do projeto considera que os resultados foram muito positivos e que os jovens ganharam uma nova atitude em relação à forma como entendem a vivência coletiva e a forma como fundamentam as suas opiniões. O número de participantes e a forma como aderiram à iniciativa, são indicadores de como o ‘desinteresse’ dos jovens talvez seja o resultado de um déficit de estímulos ou iniciativas consequentes de mobilização (Mota, s.d). No quadro seguinte, está sistematizado o perfil desta iniciativa, de acordo com as fases de processo identificadas.

Iniciativa	Fases	Abordagens metodológicas	Protagonistas
Concurso Cidades Criativas	Sensibilização	– CCC <i>on the road</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Alunos</li> <li>– Professores</li> <li>– Comunidade escolar</li> <li>– Comunidade local</li> <li>– Autarquias</li> <li>– Agentes locais</li> <li>– Parceiros Institucionais</li> <li>– Comissão Científica</li> </ul>
	Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Trabalho em rede</li> <li>– <i>Blogues</i> de partilha generalizada e rápida de informação</li> </ul>	
	Capacitação de participantes e Construção das propostas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Partilha de reflexões</li> <li>– Aprendizagens coletivas</li> <li>– Debates e comunicação alargada</li> <li>– <i>Benchmarking</i>/Inspiração</li> </ul>	
	Partilha	– Festa das Cidades Criativas (comemoração)	
	Avaliação final	– Inquéritos <i>online</i>	

**Quadro 18 – Etapas e recursos do Concurso ‘Cidades Criativas’**

Fonte: Autor, baseado no Relatório do Concurso “Cidades Criativas” 2008

### 5.1.2 Proença-a-Novos

O projeto Proença-a-Novos foi um caso experimental desenvolvido em 2012, com crianças e jovens do município de Proença-a-Nova, cujo principal objetivo foi testar o envolvimento daqueles nos assuntos do território. Todo o processo foi idealizado no contexto experimental para testar uma possível metodologia de inclusão de crianças e jovens, nos processos de planeamento do território. Para garantir ao máximo a aproximação à realidade e tendo por base os dois momentos primordiais de participação no contexto do planeamento local, (a participação preventiva e a sucessiva), o autor do projeto optou pela primeira, para enquadramento do projeto e suporte da construção da metodologia a testar, pois como refere, naquela fase ainda não existem ‘opções condicionadas’ (Gonçalves, 2015, p. 192).

A metodologia proposta pelo autor teve por base um conjunto de princípios orientadores que condicionaram à partida, os resultados de todo o projeto. Desta forma, conseguiu garantir-se as características que um processo deste tipo não pode deixar de atender, para ser bem-sucedido mais de que uma vez! Desde logo, procurou-se que este exercício fosse apenas dirigido àqueles

que realmente tivessem interesse em participar, para não o transformar numa obrigação, garantindo assim, o seu caráter voluntário. Tendo em conta a heterogeneidade do público-alvo e dos diferentes contextos, o processo deveria também assegurar que fosse possível prosseguir ainda que fossem necessários ajustes e adaptações no seu decurso; a metodologia deveria garantir alguma elasticidade ao processo e prever técnicas variadas, garantindo ainda a diversidade e o dinamismo. O processo deveria ser consequente, ou seja, deveria ser claro desde o início, aquilo que se esperava atingir e como, deveria ser proactivo, garantindo que iria ao encontro daqueles que pretendia envolver (ao contrário da atual postura dos momentos de participação), deveria ser não-disruptivo, integrando-se em dinâmicas já existentes na comunidade/território, e deveria ser pedagógico, capacitando desde o início, quer os jovens quer os adultos que iriam interagir, com as 'ferramentas' necessárias ao bom entendimento das questões e processos em causa. Uma iniciativa desta natureza também deveria ser compensadora, sendo útil e benéfica em algum aspeto para quem participa, deveria apostar na qualidade da relação e comunicação que se mantém com os participantes, garantindo que se mantinha atrativo, e deveria, tanto quanto possível, estar integrado na experiência do local, pois são também as vivências específicas de cada participante que enriquecem o processo participativo.

Do ponto de vista da aplicabilidade da metodologia, foram tomadas algumas opções iniciais relacionadas com aspetos determinantes no resultado final do processo participativo. Uma delas foi a escolha do grupo etário participante; jovens na primeira fase da adolescência, dos 12 aos 15 anos, pois nesta fase já era possível garantir algum equilíbrio entre vivências e capacidade propositiva. Outro aspeto importante foi a escolha de um local com a escala adequada, onde houvesse uma ligação efetiva entre os jovens participantes e uma porção do território que usassem efetivamente, pois dessa forma seria possível conseguir contributos com uma visão mais estratégica. Finalmente, o tempo que era investido no desenvolvimento do processo, pois este era determinante na forma como os participantes se sentem envolvidos e valorizados. Neste caso concreto, foram previstas cinco sessões temáticas, distribuídas ao longo de dez meses, que passaram pela: apresentação do projeto e sensibilização, realização do diagnóstico, com recurso a trabalho de campo, análise de resultados, com discussão e propostas, consolidação e elaboração de propostas, com apresentação aos parceiros locais e avaliação final.

Para além de integrar os princípios e opções de partida descritos, a metodologia proposta pelo autor está estruturada em seis fases, para as quais foram previstos etapas e objetivos específicos.

FASES		OBJETIVOS
<b>1</b> <b>Sensibilização dos agentes decisores</b>	Sensibilização das estruturas de direção	Primeiro contacto, sensibilização para a temática
		Apresentação do projeto
		Compreensão das oportunidades existentes (planos ou processos em curso, atividades regulares, etc.) e de contactos relevantes
		Aferição das possibilidades e moldes de cooperação (recursos disponíveis)
<b>2</b> <b>Preparação do quadro de referência da intervenção</b>	Análise de contexto	Compreensão das características específicas do concelho, do contexto juvenil, dos hábitos (escolares e de lazer)
		Afinação da proposta de modelo de intervenção
	Negociação	Acerto do quadro de referência em que a intervenção pode ser feita (incluindo quadro temporal)
	Mobilização e preparação de recursos	Recolha de registos fotográficos e documentais relevantes
		Preparação e produção de meios de divulgação
		Preparação/treino de potenciais colaboradores disponibilizados pelos agentes decisores (ou voluntários de entre os técnicos)
		Preparação de sessões e materiais
<b>3</b> <b>Promoção da iniciativa</b>	Divulgação em contexto juvenil	Apresentação genérica do projeto
		Sensibilização no contexto do público-alvo (criação de <i>momentum</i> )
		Recolha de reações e sugestões
		Recrutamento de eventuais colaboradores entre os professores
	Divulgação em contexto escolar	Eventual afinação no modelo de intervenção
	Comunicação externa	Divulgação do projeto
		Credibilização do projeto
	Apresentação direcionada	Apresentação detalhada da ideia e dos objetivos do projeto
		Auscultação/sensibilização sobre o projeto e temáticas subjacentes: participação dos jovens, sua relação com a comunidade e o meio em que vivem
		Experimentação do que poderá ser o desenrolar do projeto (métodos ativos)
		Criação de empatia facilitador/jovens
		Seleção de equipa de coordenação (jovens)
		Incentivo à adesão/inscrição no projeto
		Eventual afinação no modelo de intervenção

<b>4 Implementação</b>	Mobilização dos participantes	Registo (voluntário) e envolvimento dos participantes
	Sessão de Diagnóstico	Mapeamento da realidade pela perspetiva dos jovens
	Sessão de Análise dos Resultados	Análise dos resultados recolhidos
		Síntese dos elementos mais marcantes
	Sessão de Elaboração de Propostas	Elaboração de um Caderno de Reflexões e Propostas
<b>5 Apresentação de resultados</b>	Sessão de preparação	Treino dos jovens participantes em competências de apresentação
		Preparação da apresentação e dos materiais
	Apresentação	Apresentação dos resultados do projeto (conteúdos) e sua discussão
	Divulgação externa	Devolução de informação
		Credibilização da iniciativa e da intervenção dos jovens
<b>6 Avaliação</b>	Sessão de Avaliação	Dar exemplo de um processo participativo
		Avaliação da participação na experiência
		Avaliação do impacto pessoal: “o que aprendi com isto?”
	Avaliação do projeto	Recolha de contributos para melhoria deste tipo de processos
		Apresentação dos resultados da avaliação pelos participantes
		Avaliação de todo o processo pela perspetiva da autarquia (inclusive do seu envolvimento): “Que mais-valias?”; “Como se poderia melhorar?”
		Aferição da possibilidade de desenvolvimentos no domínio da intervenção participativa (não apenas com crianças/jovens)

**Quadro 19 – As etapas e os objetivos do caso de estudo ‘Proença-a-Novos’**

Fonte: Autor, adaptado de (Gonçalves, 2015, p. 195)

Na fase da sensibilização foi dada especial importância à correta disponibilização de contexto; foi produzido um sumário executivo contendo informações objetivas e claras sobre o que era o projeto, porque se estava a realizar, quais os seus objetivos, qual o público-alvo, quanto tempo iria durar e como, e qual o papel dos diferentes agentes locais. Foi também dada especial atenção à forma de comunicar com os parceiros e participantes, o que veio a revelar-se essencial na atratividade e credibilização do processo. Outro aspeto previsto nesta primeira fase, foi a criação de uma marca própria para o projeto, que embora não acrescentasse ao conteúdo do resultado, contribuiu para conferir identidade e atratividade ao projeto.







**Figura 22 - Atividade de mapeamento das experiências dos jovens na vila**

Fonte: (Gonçalves, 2015)



**Figura 23 - Atividade de 'safari fotográfico'**

Fonte: (Gonçalves, 2015)



**Figura 24 - Dinâmicas de síntese e priorização**

Fonte: (Gonçalves, 2015)



**Figura 25 - Atividade 'world cafe', para recolha de propostas**

Fonte: (Gonçalves, 2015)



No quadro seguinte, está sistematizado o perfil desta iniciativa, de acordo com as fases de processo identificadas.

Iniciativa	Fases	Abordagens metodológicas	Protagonistas
Proença-a-Novos	Sensibilização dos agentes decisores	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sumário executivo ‘acessível’</li> <li>– Reuniões</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decisores políticos</li> <li>– Agentes escolares</li> <li>– Jovens</li> </ul>
	Preparação do quadro de referência da intervenção	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entrevistas</li> <li>– Reuniões</li> <li>– Recolha/captação de imagens</li> <li>– Levantamentos de campo</li> <li>– Capacitação de participantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decisores políticos</li> <li>– Agentes escolares</li> <li>– Individualidades relevantes</li> <li>– Jovens</li> </ul>
	Promoção da iniciativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Atividade concreta</li> <li>– Divulgação no meio escolar com cartazes</li> <li>– Apresentação na autarquia</li> <li>– Promoção na comunicação social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conselhos Municipais da Juventude</li> <li>– Grupos formais ou informais de jovens</li> <li>– Associação de Estudantes</li> <li>– Professores</li> <li>– Associação de Pais</li> <li>– Público em geral</li> <li>– Jovens colegas</li> </ul>
	Implementação	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sessões de diagnóstico, análise e elaboração das propostas</li> <li>– Métodos ativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Professores</li> <li>– Jovens</li> </ul>
	Apresentação de resultados e avaliação	Recolha de contributos/ <i>feedback</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Professores</li> <li>– Jovens</li> </ul>

**Quadro 20 – Etapas e recursos do caso de estudo, ‘Proença-a-Novos’**

Fonte: Autor, baseado em (Gonçalves, 2015)

Das ideias importantes a reter deste projeto, de referir as seguintes: (1) os facilitadores devem ter uma formação adequada; (2) a flexibilidade deve ser uma constante no decurso da iniciativa, o que implica também que toda a sequência de ações deverá estar devidamente planeada (incluindo ‘reservas’ de recursos, atividades e competências pessoais). Como consequências diretas que foi possível extrair desta iniciativa, o autor aponta desde logo; o contributo para a capacitação dos jovens e para o aumento da sua consciência cidadã, o reforço da ideia inicial sobre o sentido crítico dos jovens e da pertinência das suas propostas, bem como a oportunidade de trazer para a agenda política atual, a temática da participação.

### **5.1.3 Nós Propomos! Cidadania e Inovação na Educação Geográfica**

O projeto “Nós Propomos! Cidadania e Inovação na Educação Geográfica” é uma iniciativa promovida pelo Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa (IGOT-UL), com a colaboração e apoio do Ministério da Educação, através da Direção-Geral de Educação e da ESRI Portugal (que assegura o apoio cartográfico na construção das propostas de intervenção territorial). Dirigida a alunos e professores de Geografia do 11º ano do ensino

secundário, de escolas do ensino público, privado ou cooperativo, a iniciativa foi inicialmente promovida no ano letivo 2011/2012 e conta já com sete edições. Desde 2016/17, com o alargar de públicos escolares, funciona igualmente o “Projeto Nós Propomos! Pequenos Grandes Cidadãos”, destinado a alunos do 1º ciclo do Ensino Básico, com regulamento próprio.



**Figura 26 - Cartaz de divulgação da 7ª edição do projeto e abertura de candidaturas**

Fonte: [www.igot.ul.pt](http://www.igot.ul.pt)

Na génese deste projeto esteve por um lado, o crescente apelo à participação pública nas tomadas de decisão, também nos temas relacionados com o ordenamento do território e por outro a preocupação e a necessidade que existem em promover essa condição, ainda na fase de aprendizagem em que se encontram os mais jovens. Dai que o projeto, visa incutir uma cidadania territorial ativa, através da introdução de abordagens inovadoras ao nível do ensino da geográfica. Aproveitando a concretização do *Estudo de Caso*<sup>79</sup>, previsto no programa da disciplina de Geografia do 11º ano, o projeto propõe uma reflexão crítica sobre problemas locais, bem como a apresentação das respetivas propostas de resolução, que concorram para a melhoria das condições de vida da comunidade local. Os principais objetivos deste projeto são:

- Promover uma cidadania territorial ativa junto da comunidade escolar;
- Aproximar o poder local (Câmaras, Juntas de Freguesia) das comunidades, criando parcerias através da participação dos jovens e das suas escolas e da sua mobilização para as principais orientações dos PDM;
- Contribuir para um desenvolvimento sustentável das localidades e dos municípios onde se desenvolve;

---

<sup>79</sup> Em Portugal, e desde 2011, é obrigatória a realização do Estudo de Caso: um trabalho de carácter mais prático, dirigido preferencialmente para a resolução de problemas regionais, no âmbito da disciplina de geografia do 11º ano do ensino secundário. As autoridades educativas defendem a adoção de uma metodologia de trabalho de projeto e, entre as competências que se pretendem desenvolver, contam-se analisar criticamente problemas que afetam a região onde vive, refletindo sobre soluções possíveis para os problemas detetados (Alves, Brazão & Martins citado por Claudino, 2017, p. 72).

- Valorizar o *Estudo de Caso*, quando contemplado no Programa, como trabalho experimental sobre problemas locais;
- Promover abordagens metodológicas inovadoras no âmbito do ensino da geografia;
- Incentivar a atividade de investigação em geografia;
- Mobilizar alunos e professores para a utilização de tecnologias de informação, em estudos de âmbito prático;
- Fomentar redes de cooperação entre atores locais, como universidades, escolas, autarquias, associações locais e empresas.

Do ponto de vista do seu funcionamento, o projeto é gerido por uma Comissão de Coordenação e pelo seu coordenador, que fomentam (entre outros) a realização de protocolos entre as escolas, as autarquias, as universidades, as empresas e as associações. Às autarquias locais é pedido que colaborem no sentido de apresentar aos alunos os principais objetivos e preocupações previstos no Plano Diretor Municipal (PDM), o enquadrando técnico dos problemas em análise, bem como disponibilizar material de apoio à realização das propostas. Através deste protocolo, os jovens estudantes são familiarizados com a autarquia e com o respetivo PDM, são sensibilizados para os problemas territoriais locais, são motivados para a elaboração e apresentação de propostas de intervenção local e são estimulados para a construção de parcerias.

A divulgação deste projeto é feita de forma institucional no *site* do IGOT<sup>80</sup> e de forma informal nas redes sociais; o projeto tem perfil próprio no *facebook*<sup>81</sup>, que conta já com uma comunidade de cerca de 2000 seguidores e um *blog*<sup>82</sup>, que tem funcionado como uma espécie de registo e partilha do que vai acontecendo, visível para todos os participantes e seguidores, em qualquer lugar do país e fora dele. Existe um regulamento, que para além de expor os objetivos do projeto, explica como se desenvolve todo o processo, desde a inscrição dos alunos/escolas até à apresentação e escolha das propostas que as vão representar no seminário final.

O desenvolvimento do projeto está estruturado em 10 fases flexíveis e adaptáveis de acordo com a realidade de cada escola, articuladas por etapas com objetivos distintos: (i) sensibilização inicial, (ii) estabelecimento de parcerias, (iii) análise, diagnóstico e mobilização, (iv) sensibilização dos alunos, (v) construção das propostas, (vi) auto-avaliação, (vii) apresentação e escolhas de propostas, (viii) divulgação e (ix) avaliação final.

---

<sup>80</sup> [www.igot.ul.pt](http://www.igot.ul.pt)

<sup>81</sup> <https://www.facebook.com/nospropomos/>

<sup>82</sup> <http://nospropomos2016.weebly.com/>

FASES	ETAPAS	OBJETIVOS
Preparação prévia	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Reunião com os professores envolvidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dar a conhecer os objetivos e princípios gerais do projeto</li> </ul>
Parcerias	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Protocolos com as autarquias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Promover a aproximação entre os proponentes/alunos e as autarquias locais</li> </ul>
Análise, diagnóstico e mobilização	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Identificação dos problemas locais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Estimular a reflexão sobre a realidade local</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Formação dos grupos</li> <li>– Escolha do tema a tratar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Permitir o foco numa determinada temática</li> </ul>
Sensibilização	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sessão com a equipa de coordenação</li> <li>– Sessão com técnicos da autarquia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Esclarecer dúvidas e ajudar a credibilizar a iniciativa</li> <li>– Promover a aproximação entre os proponentes/alunos e as autarquias locais</li> </ul>
Construção de propostas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Trabalho de campo</li> <li>– Realização das propostas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Apresentar soluções que melhorem a condição do problema identificado</li> </ul>
Auto-avaliação	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Auto-avaliação intermédia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Retratar o ponto de situação das propostas</li> <li>– Identificar as dificuldades sentidas pelos alunos até este ponto</li> </ul>
Apresentação e escolha	<ul style="list-style-type: none"> <li>– As propostas são apresentadas em contexto escolar</li> <li>– É eleita a(s) melhor(es) propostas para representação da escola</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Capacitar os alunos para o debate e argumentação</li> </ul>
Divulgação	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Realização do Seminário Nacional do Projeto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Divulgação do trabalho desenvolvido, disseminação de ideias, reconhecimento nacional e credibilização da iniciativa</li> <li>– Atribuição dos prémios nacionais de fotografia e vídeo</li> </ul>
Avaliação final	<ul style="list-style-type: none"> <li>– É dirigido um formulário <i>online</i>, a todos os alunos e professores envolvidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Registar obstáculos e dificuldades</li> <li>– Melhorar o processo</li> </ul>

**Quadro 21 – O processo do projeto ‘Nós Propomos!’**

Fontes: Autor, adaptado de (Claudino, 2018)

Na fase inicial do projeto, são realizadas reuniões de sensibilização com os professores das escolas que vão participar pela 1ª vez, no sentido de os integrar, dando a conhecer os objetivos e princípios gerais do projeto, e os alunos inscrevem-se no *site* do projeto<sup>83</sup> e na página do *facebook*. Na fase seguinte, são estabelecidos os protocolos com as autarquias, pontos fulcrais do sucesso deste projeto, uma vez que para além de serem relevantes no enquadramento real das propostas (através da transmissão da estratégia e preocupações do PDM, bem como do próprio conhecimento que detêm sobre o território), são também elas que poderão levar as propostas à prática.

<sup>83</sup> [www.nospropomos.igot.ul.pt](http://www.nospropomos.igot.ul.pt)

No início dos trabalhos, os alunos são convidados a identificar os principais problemas locais, o que acontece através de abordagens diferentes e complementares; debate em contexto de sala, levantamento de campo (para um contato mais real com o objeto das propostas, com as pessoas e com o espaço físico) e resposta a um inquérito que lhes é especialmente dirigido, com o intuito de os levar a refletir, sobre o que se passa na sua realidade local. Uma vez identificados os principais problemas locais, são formados grupos de seis alunos, que irão escolher qual o tema que vão debater. Nesta fase os alunos são sensibilizados para a necessidade de se focarem em problemas concretos, o que os conduzirá a proposta de intervenção mais específicas.

O projeto prevê ainda a realização de um concurso (entre os alunos envolvidos no projeto) para a eleição de um logotipo que o represente. Na edição de 2015/2016 foram escolhidas duas imagens; uma pelos alunos e professores e outra pela comunidade.



**Figura 27 - Edição 2015/2016 - logótipo escolhido pelos alunos e professores**

Fonte: *Site do Projeto*<sup>84</sup>



**Figura 28 - Edição 2015/2016 - logótipo selecionado pelo público em geral**

Fonte: *Site do Projeto*

Na fase seguinte, os membros da equipa de coordenação deslocam-se às escolas, onde fazem um ponto da situação e esclarecem dúvidas, ajudando assim a credibilizar a iniciativa. Sempre que possível, são também promovidas sessões entre os alunos e os técnicos do município local,

---

<sup>84</sup> <http://nospropomos2016.weebly.com/>, (acedido em 22.07.2018)

que de acordo com o autor e coordenador do projeto, são uma forma de aproximar os alunos do poder local, proporcionando experiências muito enriquecedoras, o que tem constituído uma mais-valia muito importante deste projeto.



**Figura 29 - Exemplo de apoio técnico na Câmara Municipal de Évora**

Fonte: (Claudino, 2018)

Para o autor do projeto, o centro da iniciativa reside na realização do trabalho de campo. Nesta fase, há um maior contato dos alunos, quer com a realidade do espaço físico quer com a população local, sendo que a recolha das diferentes opiniões vai conferir maior solidez e credibilidade às propostas (Claudino, 2018, p. 282). Em seguida, são elaboradas as propostas pelos alunos, com recurso a suportes multimédia para apresentação, mas também suportes cartaz, para garantir também a sua possível itinerância. Nesta fase, os alunos são convidados a focar determinados pontos essenciais, quer na transmissão das ideias, quer na sua fundamentação, o que não deixa de ser um exercício muito interessante de capacitação destes jovens, para as suas vidas cívicas atuais e futuras. A autoavaliação acontece sensivelmente a meio do projeto, fazendo recurso a um questionário *online*, a partir do qual é possível retratar o ponto de situação das propostas, bem como as dificuldades sentidas pelos alunos até ali. As propostas são apresentadas na comunidade escolar local de cada grupo, contexto no qual é feita a eleição da(s) melhor(es). No final deste processo, as propostas escolhidas pelas escolas participantes, são divulgadas no Seminário Nacional, que se realiza na Universidade de Lisboa, onde participam todos os alunos envolvidos no projeto a nível nacional. Para além desta apresentação global, cada escola pode optar por divulgar as suas propostas junto da comunidade e autarquia locais. No final do ano letivo, acontece a avaliação do projeto, que é feita com recurso a um inquérito de avaliação *online*, dirigido a alunos e professores.



**Figura 30 - Seminário Nacional do Projeto 'Nós Propomos!', na Aula Magna, 2017**

Fonte: IGOT<sup>85</sup>

Da leitura dos testemunhos de alguns participantes, o balanço que as escolas fazem da sua participação neste projeto tem sido muito positivo:

No final deste processo os ganhos foram imensuráveis. Os alunos aprenderam (...) tornando-se alunos com uma capacidade de autoquestionamento e de autorreflexão diferente da que tinham (Docente de uma das turmas participantes, citada por Claudino, 2018, p. 288).

Este projeto contribui para estimular a interação entre os decisores políticos, os técnicos e os cidadãos mais jovens. (...) Queremos um futuro cada vez mais participado através da manifestação da opinião dos jovens sobre as opções mais importantes para o nosso território (Miguel Bandeira, vereador do Urbanismo do Município de Braga, 23.01.2018<sup>86</sup>).

Este é um projeto desafiante que consegue implementar diferentes dinâmicas na comunidade escolar para construir uma cidade cada vez melhor (Lídia Dias, vereadora da Educação no Município de Braga, 23.01.2018<sup>87</sup>).

Não tenho grande necessidade de “picá-los”. Eles têm ideias e mobilizam-se facilmente (João Nuno Mendes, professor de Geografia na Escola Dona Maria, em Braga. 7.4.2014<sup>88</sup>).

---

<sup>85</sup> <http://www.igot.ulisboa.pt/seminario-nacional-nos-propomos-2017-juntou-mais-de-1000-alunos-e-professores-na-aula-magna/> (acedido em 07.2018)

<sup>86</sup> <https://www.cm-braga.pt/pt/0201/home/noticias/item/item-1-7218> (acedido em 22.07.2018)

<sup>87</sup> <https://www.dn.pt/lusa/interior/camara-de-braga-quer-promover-a-cidadania-participativa-entre-os-jovens-9068617.html> (acedido em 22.07.2018)



A divulgação do projeto nos meios de comunicação social também tem sido muito importante, quer na credibilização do projeto, quer na disseminação da iniciativa, que pode assim funcionar como um exemplo inspirador e para que o projeto chegue a mais jovens.



**Figura 31 – “Jovens alunos contribuem para planeamento”**  
Fonte: Correio da Manhã, abril de 2016<sup>89</sup>



**Figura 32 – “Agrupamento cria projetos para melhorar território”**  
Fonte: Diário de Aveiro, maio de 2016<sup>90</sup>

<sup>88</sup> <https://www.publico.pt/2014/04/07/local/noticia/o-futuro-das-cidades-esta-nas-maos-de-adolescentes-1631053> (acedido em 22.07.2018)

<sup>89</sup> <http://www.igot.ulisboa.pt/nos-propomos-participacao-de-escola-s-joao-de-deus-de-faro-noticiada-no-correio-da-manha/> (acedido em 23-07-2018)





**Figura 33 – Câmara de Braga quer “promover a cidadania participativa” entre os jovens**  
 Fonte: Diário de Notícias, janeiro de 2018<sup>91</sup>



**Figura 34 - O futuro das cidades está nas mãos de adolescentes**  
 Fonte: Jornal Público, abril de 2014<sup>92</sup>

<sup>90</sup> Edição de 12 de maio de 2016 (acedido em 22.07.2018)

<sup>91</sup> <https://www.dn.pt/lusa/interior/camara-de-braga-quer-promover-a-cidadania-participativa-entre-os-jovens-9068617.html> (acedido em 22.07.2018)

Como forma de conhecer melhor quer as metodologias utilizadas, quer os resultados da realização desta iniciativa que já vai na sua sétima edição, foi promovido um inquérito junto de todas as escolas que participaram na edição 2016/2017, pois é o projeto concluído mais recente. Dada a dispersão geográfica das escolas participantes, o inquérito foi realizado *online*, com recurso ao *google forms*.

Esta edição do projeto contou com a participação de 1800 alunos, 100 professores e de 57 escolas inscritas, e teve também o apoio da Associação Insular de Geografia, da Associação de Professores de Geografia e da Associação Portuguesa de Geógrafos.



**Figura 35 - Cartaz das escolas participantes no projeto “Nós Propomos!”, edição 2016/2017**

Fonte: *Site do Projeto*<sup>93</sup>

<sup>92</sup> <https://www.publico.pt/2014/04/07/local/noticia/o-futuro-das-cidades-esta-nas-maos-de-adolescentes-1631053> (edição de 7/4/2014, acedido em 22.07.2018)

<sup>93</sup> <http://nospropomos2016.weebly.com/cartaz-201617.html>

O inquérito foi dirigido a todos os docentes responsáveis pela implementação do projeto na sua respetiva escola e que acompanharam diretamente os alunos participantes no projeto, no sentido de perceber: (1) que abordagens foram utilizadas na fase de sensibilização dos alunos para a importância de participar neste projeto, (2) que metodologias e recursos foram usados para a escolha do tema a desenvolver em grupo, (3) que intervenientes foram chamados para a construção das propostas, (4) quais as principais dificuldades sentidas (quer pelos docentes quer pelos alunos), (5) que impacto teve o projeto a diferentes níveis, (6) se houve ou não avaliação final, (7) se as propostas foram ou não apresentadas ao poder local e (8) se tiveram ou não consequência prática/implementação.

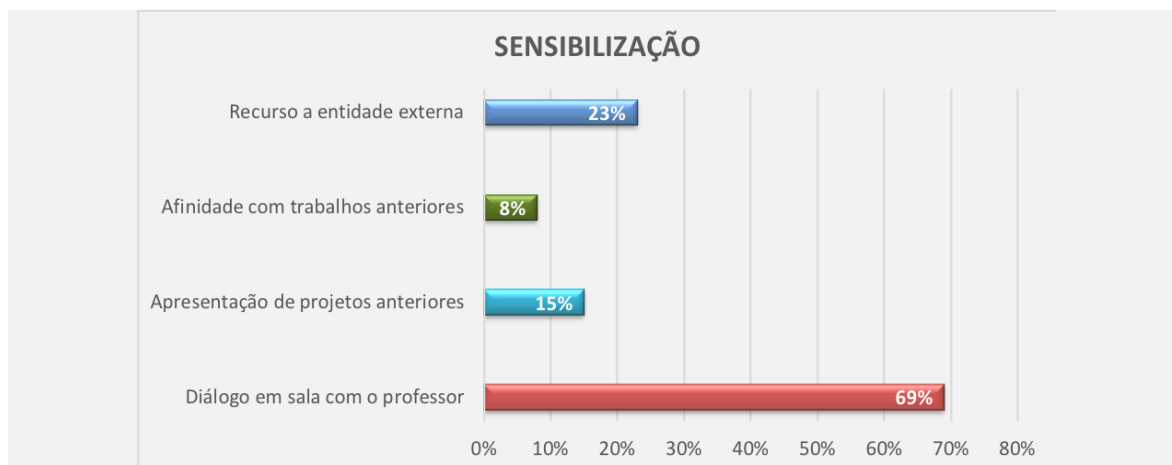
Das 57 escolas inquiridas, responderam a este inquérito 13, o que representa cerca de 23% do universo total dos inquéritos endereçados. Ainda assim, a análise dos resultados obtidos não deixa de indicar algumas preferências, no que diz respeito a abordagens e metodologias escolhidas por docentes e discentes, bem como permite ficar a conhecer alguns aspetos do desenvolvimento do processo, que em contexto de avaliação, são vitais para a melhoria, quer de próximas edições do projeto, quer na identificação de pistas para outros processos futuros.



**Gráfico 1 - Adesão ao inquérito online**

Fonte: Autor, baseado nos resultados do inquérito online

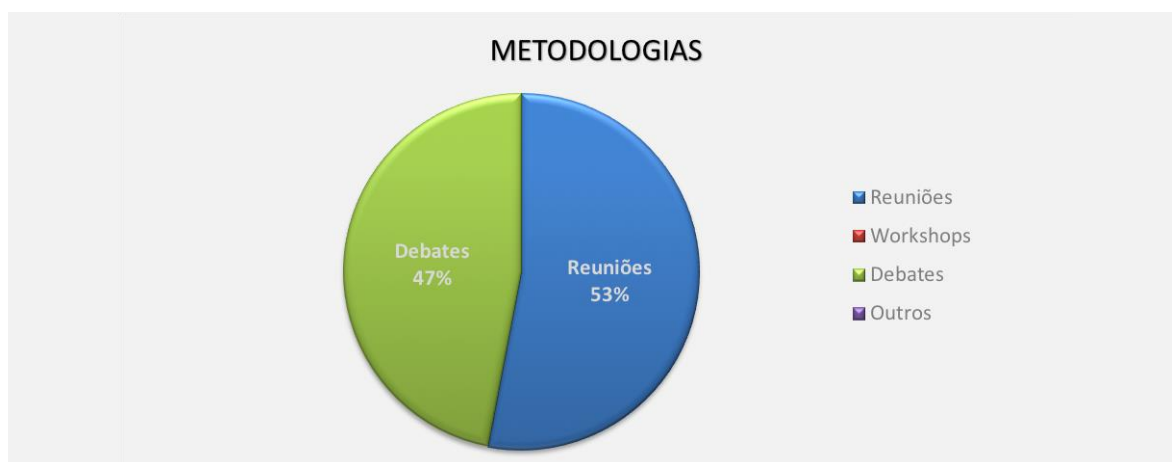
Relativamente à sensibilização dos alunos, apenas 3 escolas em 13 referem ter recorrido a entidades externas; a Associação Insular de Geografia, o IGOT e a Universidade de Aveiro. Este é um indício claro de que, a articulação que poderia existir entre a escola e outras entidades detentoras de conhecimento, embora desejável, ainda não é uma prática comum. O diálogo em sala com o professor, é a abordagem mais utilizada para a fase de sensibilização dos alunos, sobre a sua participação neste processo.



**Gráfico 2 – Diferentes abordagens de sensibilização**

Fonte: Autor, baseado nos resultados do inquérito *online*

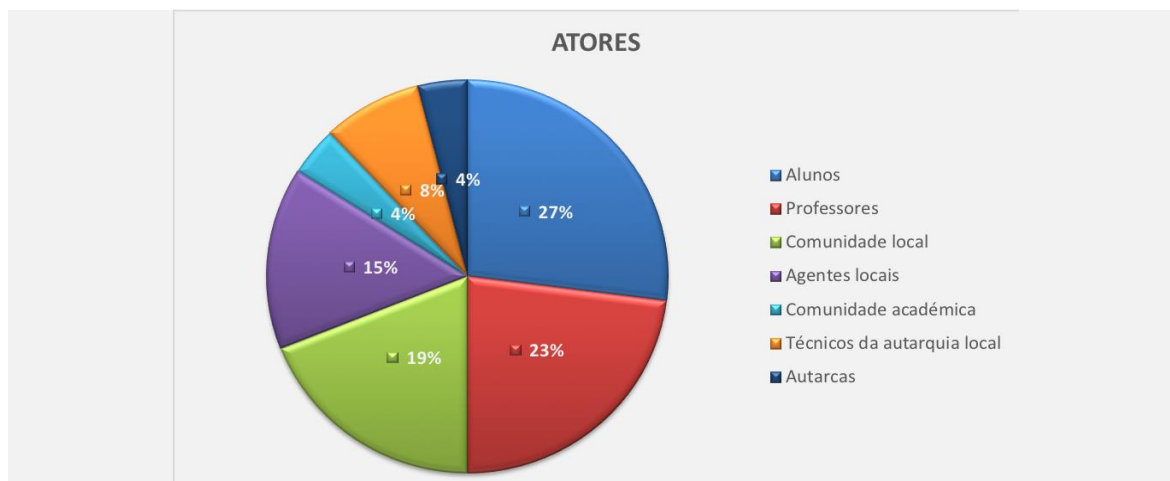
No que diz respeito às metodologias utilizadas para a escolha das temáticas a tratar, de notar a clara preferência pelo debate (47%) e pela realização de reuniões (53%), sendo que nenhuma escola respondente optou pela realização de *workshops* temáticos, nem escolheu outro tipo de metodologia.



**Gráfico 3 – Metodologias escolhidas**

Fonte: Autor, baseado nos resultados do inquérito *online*

Na fase de construção das propostas, a grande maioria das escolas respondentes acolheu, alunos, professores, comunidade local e agentes locais. Apenas 8% referiu a participação de técnicos locais e as entidades que menos participaram foram a comunidade académica e os autarcas.



**Gráfico 4 - Intervenientes na construção de propostas**

Fonte: Autor, baseado nos resultados do inquérito *online*

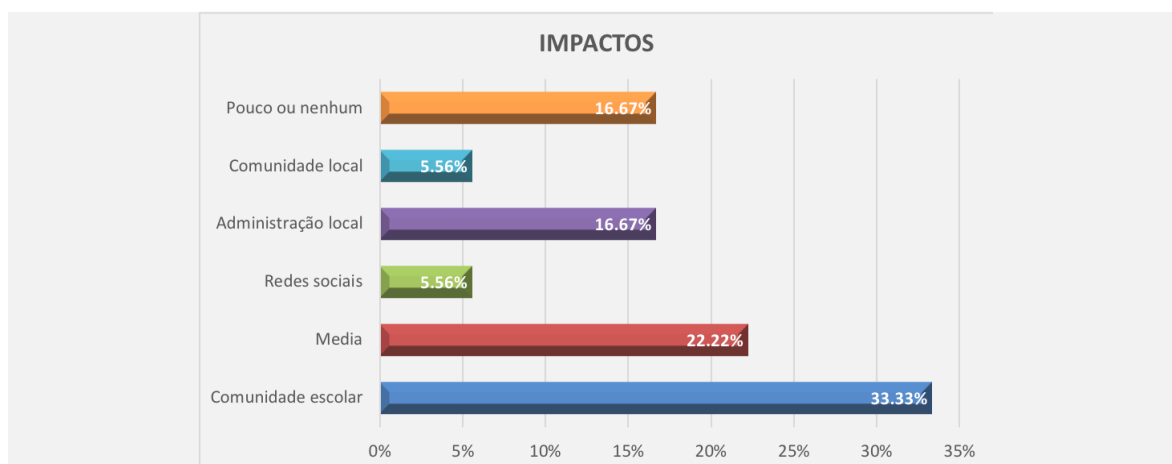
Em relação às dificuldades sentidas, elas diferem em função do contexto específico de cada escola/local, e também do papel dos facilitadores e dos diversos intervenientes. No entanto, a ideia de que os recursos humanos afetos a estas iniciativas são insuficientes e de que é sentida a falta presencial da equipa coordenadora, são ideias transversais a vários respondentes.

Alunos	Professores
– Captar a atenção da população para participar	– Incentivar e motivar os alunos
– Trabalhar em grupo	– Gerir os grupos de trabalho (por serem por vezes vários para apenas um docente)
– Trabalho fora da escola e em horário extra-curricular	– Compatibilizar saídas de campo com a dispersão de temáticas
– Identificar o problema a desenvolver	– Recurso a horas livres para acompanhamento dos alunos
– Saber o que fazer com a informação	– Guiar os alunos no caminho certo
– Falta de autonomia, nos casos em que a escola fica distante da vila/cidade	– O cumprimento do calendário estabelecido pelo projeto

**Quadro 22 - Dificuldades sentidas ao longo do projeto**

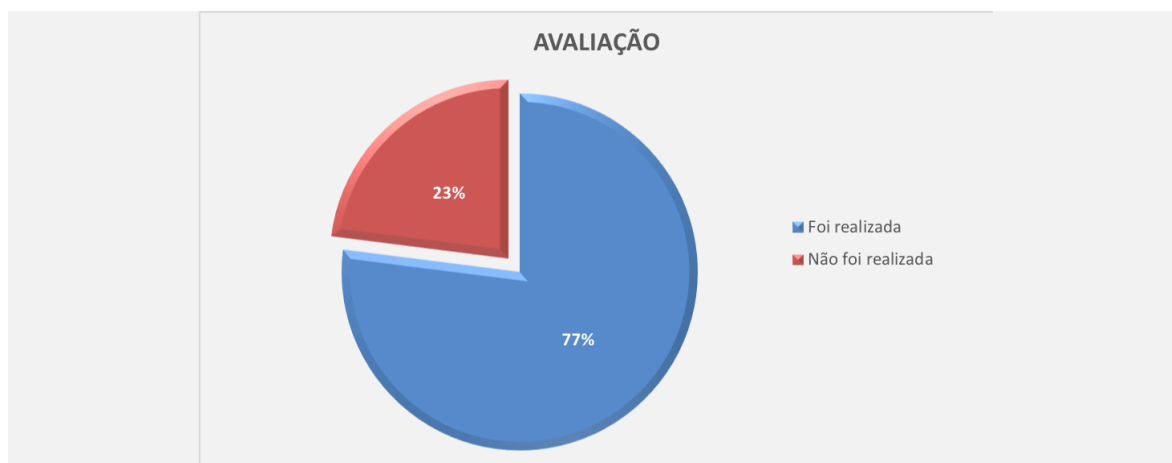
Fonte: Autor, baseado nos resultados do inquérito *online*

Relativamente à disseminação e visibilidade das propostas resultantes deste projeto fora do contexto escolar, apenas cerca de 17% dos respondentes refere ter havido pouco ou nenhum tipo de impacto externo. Como seria expectável, o valor mais alto que se regista é no interior da própria escola, seguido pela comunicação social, sendo que algumas iniciativas foram divulgadas em jornais nacionais e locais (gráfico 5). Quanto à avaliação final do projeto, ela foi realizada em 77% dos casos respondentes (gráfico 6).



**Gráfico 5 - Impactos gerados pelas propostas**

Fonte: Autor, baseado nos resultados do inquérito *online*



**Gráfico 6 - Avaliação posterior à participação no projeto**

Fonte: Autor, baseado nos resultados do inquérito *online*

O projeto, idealizado no Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, já foi reconhecido internacionalmente pela originalidade, inovação e pelos resultados obtidos no envolvimento de escolas, estudantes e comunidade local. Também por estes motivos, o projeto encontra-se a ser

implementado em país estrangeiros; Brasil, Colômbia e Espanha, país onde o projeto já recebeu uma distinção nacional. Outra evidência do sucesso desta iniciativa, foi a realização do I Congresso Ibero-Americano do projeto, que teve lugar em Lisboa e que reuniu as partilhas das diversas experiências das escolas aderentes nestes quatro países.



**Figura 36 - Cartaz de divulgação do I Congresso Ibero-Americano 'Nós Propomos!'**<sup>94</sup>

Fonte: IGOT<sup>95</sup>

Na opinião do coordenador, a grande vantagem do projeto é sobretudo a mais-valia educativa, na medida em que ajuda a incutir nos jovens alunos, o hábito de refletir sobre os locais das suas vivências e propor intervenções de melhoria. Claudino et al. (2016) caracterizam esta iniciativa como um desafio, marcado pelo idealismo da inovação escolar e de uma escola articulada com a comunidade e, advoga a simplicidade da metodologia aplicada, bem como o caráter prático do projeto, como dois fatores importantes no aumento da adesão que se tem registado. O coordenador refere ainda que o “projeto tem ajudado a demonstrar que a disciplina de geografia tem um elevado valor formativo, também fora da sala de aula, onde assume uma efetiva preocupação cidadã, trazendo para o espaço público o grande potencial formativo” (Mendonça & Claudino, 2016).

Como forma de aprofundar e complementar a análise destas três abordagens participativas com jovens em Portugal, foram dirigidas algumas questões aos coordenadores de cada uma das iniciativas. Procurou entender-se melhor o funcionamento de cada uma delas, nomeadamente no que diz respeito à existência (ou não) da relação escola-comunidade, aos obstáculos identificados e às razões que levaram os jovens a participar. Por último, foi solicitado aos três coordenadores,

---

<sup>94</sup> <http://www.igot.ulisboa.pt/evento/i-congresso-iberoamericano-nos-propomos-geografia-educacao-e-cidadania/>

<sup>95</sup> [www.igo.ul.pt](http://www.igo.ul.pt) (acedido em 2018-06-25)



que partilhassem as suas sugestões sobre como promover uma participação mais alargada dos jovens, quer na vida coletiva, quer nos instrumentos de planeamento local, deixando algumas pistas para o futuro destes processos. Sobre a primeira questão, a existência da relação escola-comunidade, procurou entender-se se em algum dos casos os jovens tinham procurado o apoio de outras entidades para além da promotora, nomeadamente a administração ou comunidade locais, para a construção das suas propostas. Com a segunda questão colocada, sobre os obstáculos identificados ao longo do tempo em que decorreu o projeto, procurou identificar-se qual a origem das dificuldades sentidas por quem coordena e quais os pontos em que os processos podem ser melhorados. Ao colocar a terceira questão, sobre que razões levaram os jovens a participar nestas iniciativas, procuraram-se possíveis pistas sobre a pergunta colocada na parte inicial desta dissertação; quais são as questões, os contextos e os processos que fazem os jovens reagir. E qual será o ‘click’ que os move, tendo em conta que a sua participação ativa, não é transversal a todo o tipo de processos. A última pergunta está relacionada com sugestões para o futuro.

1. Em algum momento, alunos e professores solicitaram ajuda a outras entidades fora do contexto escolar, para a elaboração das suas propostas?

Concurso Cidades Criativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>O concurso privilegiou uma forte articulação entre os participantes e a comissão organizadora, uma comissão científica, as comunidades educativas (professores e encarregados de educação), as autarquias e as associações locais.</li> </ul>
Proença-a-Novos	<ul style="list-style-type: none"> <li>No início do projeto foi solicitada colaboração junto das autarquias e uma associação de jovens local, mas nenhuma delas se veio a verificar.</li> </ul>
Nós Propomos!	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ao longo das várias edições deste projeto, foi muito frequente os alunos solicitarem apoio às câmaras municipais, e em diversas situações (entre todas as propostas que já foram apresentadas ao longo destes sete anos), essa colaboração foi assegurada por técnicos municipais.</li> </ul>

2. Ao longo do tempo em que decorreu a iniciativa (preparação e avaliação incluídas), que obstáculos há a referir?

Concurso Cidades Criativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de recursos humanos para o acompanhamento dos vários grupos formados pelos jovens participantes e para as diversas tarefas inerentes ao processo.</li> </ul>
Proença-a-Novos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de formação específica dos técnicos municipais para trabalhar com este público específico;</li> <li>Disponibilidade face ao preenchimento de horários com atividades curriculares e extracurriculares, acabando por ser escolhido o sábado para o desenvolvimento das etapas;</li> <li>Falta de recursos humanos para o acompanhamento dos jovens e para as diversas tarefas inerentes ao processo;</li> <li>A perspetiva de que nenhuma das propostas teria probabilidades de ser concretizada;</li> <li>A data da apresentação das propostas ser desfasada do ciclo de planeamento financeiro anual da autarquia.</li> </ul>



Nós Propomos!	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de financiamento;</li> <li>Falta de recursos humanos para o acompanhamento dos jovens e para as diversas tarefas inerentes ao processo.</li> </ul>
---------------	---

3. Quais foram as principais razões que explicam a vontade e dedicação com que os jovens aderiram?

Concurso Cidades Criativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>O concurso ter criado uma oportunidade para que os jovens se expressassem e sentissem que o seu contributo era valorizado por outros (comunidade local, media locais, universidade, etc.)</li> </ul>
Proença-a-Novos	<ul style="list-style-type: none"> <li>O projeto ter criado a oportunidade para que os jovens fossem ouvidos;</li> <li>A possibilidade de fazer propostas concretas “a quem de direito”;</li> <li>A diversidade dos métodos e atividades utilizados;</li> <li>O facto de as suas opiniões e ideias serem levadas a sério;</li> <li>O ambiente informal;</li> <li>O sentido de responsabilidade</li> </ul>
Nós Propomos!	<ul style="list-style-type: none"> <li>O projeto ser de ordem prática e sobre problemas locais;</li> <li>A participação no projeto ser avaliada pelos professores, para a classificação na disciplina.</li> </ul>

4. Que sugestões pode hoje fazer, que promovam uma participação mais alargada dos jovens, na vida coletiva e nos instrumentos de planeamento local?

Concurso Cidades Criativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criar palcos e oportunidades;</li> <li>Mobilizar saberes;</li> <li>Estimular a reflexão/ação;</li> <li>Dar visibilidade aos projetos, ligando-os à realidade e à possibilidade de transformarem a realidade</li> </ul>
Proença-a-Novos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Haver por parte dos responsáveis políticos (sobretudo a nível local) uma verdadeira convicção na pertinência e valor do contributo dos jovens;</li> <li>Preparação pedagógica e relacional dos técnicos, com forte componente empática e criativa;</li> <li>Estarmos preparados para abrir mão de ideias feitas já que este deve ser um processo de cocriação (e não uma concessão a um grupo específico);</li> <li>Usar na plenitude as oportunidades já existentes de participação, mas utilizando técnicas adequadas a este público-alvo.</li> </ul>
Nós Propomos!	<ul style="list-style-type: none"> <li>Intensificar o diálogo entre os alunos e as câmaras municipais, na fase de elaboração das propostas;</li> <li>Partilhar e valorizar as propostas pelas autoridades públicas locais</li> </ul>

Da leitura e análise do conjunto destas três iniciativas, foi possível sintetizar um conjunto de ideias relativamente à estrutura dos processos, bem como aos recursos metodológicos e intervenientes envolvidos em cada fase (quadro 23).

Fases	Meios, técnicas e ferramentas	Protagonistas
Sensibilização	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sumário executivo 'acessível'</li> <li>– <i>Roadshow</i></li> <li>– Reuniões</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decisores políticos</li> <li>– Agentes escolares</li> <li>– Jovens</li> </ul>
Preparação do quadro de referência da intervenção	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entrevistas</li> <li>– Reuniões</li> <li>– Recolha/captação de imagens</li> <li>– Levantamentos de campo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decisores políticos</li> <li>– Agentes escolares</li> <li>– Jovens</li> <li>– Individualidades relevantes</li> </ul>
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Trabalho em rede</li> <li>– Blogues de partilha generalizada e rápida de informação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decisores políticos</li> <li>– Agentes escolares</li> <li>– Jovens</li> <li>– Comunidade</li> <li>– Agentes locais</li> </ul>
Capacitação de participantes e Construção de propostas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Métodos ativos</li> <li>– Partilha de reflexões</li> <li>– Aprendizagens coletivas</li> <li>– Debates e comunicação alargada</li> <li>– <i>Benchmarking</i>/Inspiração</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conselhos Municipais da Juventude</li> <li>– Grupos formais ou informais de jovens</li> <li>– Associação de Estudantes</li> <li>– Professores</li> <li>– Associação de Pais</li> </ul>
Partilha	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Apresentação de resultados</li> <li>– Festa/Comemoração</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Público em geral</li> <li>– Jovens colegas</li> </ul>
Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Recolha de contributos/<i>feedback</i></li> <li>– Inquéritos <i>online</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decisores políticos</li> <li>– Agentes escolares</li> <li>– Jovens</li> </ul>

**Quadro 23 – Síntese dos principais aspetos metodológicos dos processos participativos com jovens, identificados nas iniciativas nacionais**

Fonte: Própria (baseado em vários autores)

## 5.2 Síntese e reflexões

Apesar do seu grande potencial, a realização continuada destes projetos/programas ainda não faz parte das atividades curriculares disciplinares oficialmente previstas, e sendo opcional, não chega a todas as escolas. Da leitura conjunta destes três casos, ressaltam algumas ideias que nos parecem fundamentais para reflexão futura, no que diz respeito às sugestões de integração da

participação dos jovens no planeamento do território à escala local, em Portugal; a correta articulação de diversos atores numa rede colaborativa e a legitimação/credibilização do processo.

O concurso “Cidades Criativas” foi promovido pela Universidade de Aveiro e teve um importante apoio institucional por parte do Ministério da Educação, em particular da DGIDC<sup>96</sup> e das Direções Regionais de Educação (entre outros já referidos), uma das razões pelas quais gerou grande impacto. Paralelamente, contou com a mobilização por parte de várias associações de professores, articuladas numa rede criativa e motivadas pelo entendimento do potencial de partilha de conhecimentos e experiências que o projeto oferecia. Também por parte dos municípios, foi possível encontrar vontades e dinâmicas muito atentas e cooperantes. Por último, o apoio de várias personalidades dedicadas à causa da educação que se ‘apaixonaram’ também pelo projeto e contribuíram, de forma significativa, para o seu êxito. No que diz respeito às metodologias utilizadas, foram organizadas várias sessões de esclarecimento muito participadas, num roteiro designado “*CCC on the road*”, promovidas em várias cidades de norte a sul do país, onde foi possível que as equipas participantes apresentassem os seus projetos e discutissem os seus resultados. Foi estimulada a utilização de outras ferramentas tecnológicas – correio eletrónico (mais de 5000 e-mails recebidos) e *messenger* (mais de 200 membros inscritos), o que permitiu tornar mais célere a resposta a dúvidas (em sala de aula, fora de horas, muitas vezes pela noite dentro, aos fins-de-semana e em períodos de férias). Contudo, após a concretização da sua única edição, não passou a existir nenhuma obrigação nem orientação legal que mantivesse o compromisso de parceria entre o poder local/central, as escolas, a comunidade e os demais agentes locais, o que compromete a desejável articulação e continuidade das iniciativas. Neste caso concreto, falhou a continuidade do compromisso das entidades que deram apoio institucional e visibilidade à iniciativa, e que seriam também aquelas com algum poder para integrar esta tipologia de processos participativos nos conteúdos programáticos das escolas a nível nacional. Apesar de tudo, foram alcançados resultados importantes; o número total de jovens que viveram e aprenderam com esta experiência, cerca de 2000, o que foi bastante expressivo, e terem sido criadas oportunidades para que os jovens se expressassem e sentissem que o seu contributo era valorizado por outros (comunidade local, *media* locais, universidade), o que contribuiu para alterar a forma como esses jovens passaram a considerar a sua própria cidadania (“Concurso Cidades Criativas,” 2008).

No caso da experiência “Proença-a-Novos”, a promoção e coordenação da iniciativa ficou a cargo de apenas uma pessoa, que promoveu toda a sua organização e execução. O projeto teve como um dos seus princípios-base a ideia de que é preciso ir ao encontro dos jovens nos locais onde eles se encontram, pelo menos numa fase inicial de conquista de confiança. Assim sendo, as etapas concretizaram-se em vários locais: a divulgação e promoção aconteceram na escola

---

<sup>96</sup> Direção Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular

(incluindo sessões que ocorreram durante os tempos letivos), a realização de sessões bimensais com o grupo-base, decorreram principalmente no Centro de Juventude situado num parque urbano público vizinho da escola, e a apresentação pública, fez-se nas instalações da Câmara Municipal. Foram realizadas diversas atividades, com recurso a diversas metodologias interativas. Embora tenha tido resultados bastante positivos, esta iniciativa poderia ter sido replicada nos anos seguintes, mas tal não se verificou. Apesar de ter captado a atenção e interesse dos jovens participantes, que poderiam ter dado continuidade ao processo nos anos subsequentes, tal não se veio a verificar porque também não foi mantido o elo de articulação e apoio entre jovens/escola e técnicos/políticos. Como já foi referido atrás, o apoio institucional é peça fundamental para a mudança e para a integração dos jovens neste tipo de processos participativos (Gonçalves, 2015).

O projeto “Nós Propomos!”, foi inicialmente promovido pelos IGOT e pela ESRI, mas com o seu crescimento, a sua promoção, dinamização e acompanhamento passaram a ser assegurados apenas por um professor. Apesar de o foco desta iniciativa ser mais amplo para além das questões do planeamento físico do território, não deixa de ter objetivos ambiciosos, sobretudo no que toca ao número de escolas e alunos que pretende envolver. Relativamente às metodologias e atividades realizadas, é feita uma grande aposta no trabalho de campo como sendo o elemento diferenciador deste projeto. De ano para ano, este projeto tem alcançado melhores resultados, o que se comprova pelo número de escolas e jovens inscritos, mas também pelo testemunho dos próprios intervenientes e daquilo que é divulgado na comunicação e redes sociais. De acordo com o seu coordenador, o que tem vindo a falhar e que ameaça inclusivamente a continuidade do projeto é a falta de financiamento e a falta de equipa de trabalho; com o aumento do número de escolas inscritas na iniciativa, e na ausência de uma equipa que partilhe o apoio e acompanhamento dos diversos professores, é o coordenador quem assegura todas essas deslocações (Claudino, 2017).

## 6

### Considerações finais e sugestões metodológicas



*When given the opportunity, young people will assume the greater responsibility that comes with a greater voice (Mullahey et al., 1999)*





## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES METODOLÓGICAS

### 6.1 Síntese final e discussão

A investigação realizada no âmbito desta dissertação, no contexto específico dos objetivos delineados e tal como referido no início do documento, procurou responder a duas questões principais: *“Será que os jovens estão disponíveis para assumir um papel mais ativo e intervir efetivamente, na vida coletiva, na definição de estratégias, nos momentos formais de escolha e decisão sobre soluções relacionadas com o seu território?”* e na sequência dessa questão: *“Estarão os atuais processos de planeamento do território a aplicar as metodologias e formas mais adequadas para reduzir o atual défice de participação, sobretudo dos mais jovens, mesmo que fora do atual contexto formal dos instrumentos de planeamento?”* Na tentativa de responder a estas questões, foi construída como ideia de base de toda a investigação e análise, a hipótese de que os jovens estão de facto dispostos a colaborar e a intervir, embora ainda não lhes tenha sido facultada a real possibilidade para tal intervenção, pois não existe uma metodologia específica, nem a necessária adequação dos processos para o eficaz envolvimento e integração dos grupos sociais mais jovens. Na sequência da formulação destas questões e hipótese de investigação, foi estruturada uma metodologia de investigação que pudesse conduzir às respostas pretendidas, baseada em duas vertentes principais; uma primeira mais teórica, em torno da revisão da literatura disponível, e outra mais prática, a partir da leitura crítica de algumas iniciativas já realizadas. E neste momento da dissertação, é revisitado o conjunto de reflexões e aprendizagens realizadas ao longo de toda a investigação e discutidas as principais conclusões, como forma de confirmar ou não, o teor da hipótese de investigação, formulada inicialmente.

Apesar de estar já assumida como uma questão estruturante, o conceito de participação pública não é consensual nem pacífico. Existem diversos entendimentos sobre as mais-valias destes processos, e existem também diferentes abordagens que levam necessariamente a diferentes níveis e formas de execução, nos vários locais. A participação pública, apesar de já acompanhar a atividade do planeamento territorial desde os seus primeiros passos e de estar hoje formalmente prevista, não é vista da mesma forma por todos os atores intervenientes, o que também tem contribuído para uma desvalorização ou mesmo incompreensão do seu sentido e alcance, como é referido por Mota (2017). Por outro lado, a questão do envolvimento dos jovens em processos de decisão, também não é de hoje; é um tema que já é debatido há algum tempo, tanto em Portugal como noutros países, mas que ainda não foi integrado como prática comum no caso português.

Desde 1989, foram já publicados diferentes modelos, que procuraram sistematizar e explicar a relação entre os diferentes níveis de autonomia concedidos aos jovens nos processos participativos, e a tipologia de abordagem daí resultante. Da análise dos modelos de participação dos jovens propostos por Hart, Shier e Driskell, foi possível retirar que, a participação efetiva daqueles, implica partilha de poder e responsabilidade pelas decisões tomadas, e implica um processo articulado de interação e colaboração com a comunidade, no qual não pode faltar a

disponibilidade e abertura do poder local, por forma a permitir que a mudança aconteça. Foram também identificadas algumas premissas de base, que se entendem ser necessárias existir, para o pleno desenvolvimento dos processos participativos com jovens; (i) haver lugar para a sensibilização sobre as vantagens do envolvimento dos jovens, (ii) existir compromisso/apoio das organizações detentoras do poder de decisão para com o processo, (iii) ser gerado um ambiente amigável em espaços próprios para os jovens, (iv) serem construídas relações positivas e criadas oportunidades inclusivas, (v) serem desenvolvidos sentidos de pertença e de segurança, e construídos processos estimulantes e desafiadores, (vi) ser dada aos jovens, toda a informação necessária sobre o tema e sobre o processo de decisão e (vii) manter os jovens envolvidos desde o início ao final dos processos.

Apesar da literatura disponível reforçar a ideia de que a participação dos jovens é desejável e vantajosa para os processos decisórios participados, por todo um conjunto de benefícios e oportunidades com implicações importantes num futuro próximo, (também para a manutenção da plena vivência democrática), continua a existir uma inércia incapacitante que terá por certo, consequências a curto prazo; debilidades e obstáculos, aos quais é necessário dar resposta e solução em tempo útil. A investigação realizada, permitiu identificar como benefícios desta tipologia de processos; o incremento dos níveis de cidadania, o fomento do diálogo e proximidade entre jovens e a administração pública e ainda, a aprendizagem sobre espírito cívico e democrático nos jovens. Da mesma forma, foram igualmente descritas, algumas das oportunidades que este tipo de processos proporciona, relacionadas sobretudo com a possível e desejável mudança de paradigma, de atitude e de vontade (de quem decide hoje sobre o grau de envolvimento dos jovens), com a capacidade criativa de reinventar novas formas e modos de participação, mais adequados a estes grupos sociais, com o aumento do necessário capital humano e social (também do ponto de vista da sustentabilidade das gerações futuras) e com a possibilidade de serem proporcionados processos mais desafiadores e com mais interação, numa altura em que não é possível continuar a promover aprendizagens em contextos de acrisia. Em contraponto a este conjunto de situações vantajosas, existe também uma série de debilidades e obstáculos com os quais é urgente lidar, sob pena de estarmos lentamente a 'apagar' o próprio direito do exercício de cidadania das gerações adultas futuras, no contexto de democracia que desejamos venha a perdurar.

Nas experiências participativas com jovens, analisadas no ponto dois desta dissertação, foram identificados alguns dos aspetos metodológicos que variam de acordo com os diferentes contextos, etapas e objetivos, com os protagonistas envolvidos e com o tipo e grau de envolvimento proporcionado. Desde logo, a primeira grande diferença que ressalta na estrutura daqueles processos participativos em relação ao que se verifica hoje em dia, é o facto de estar especificamente vocacionado para jovens e prever momentos de contato ao longo de todo o processo; o seu envolvimento e contributo estão contemplados ao longo de todas as etapas, ainda que em diferentes níveis de intensidade e graus de envolvimento. Outra das

questões que marca a diferença para os atuais processos de participação, é a definição objetiva de cada etapa; desde da fase preparatória do processo até ao acompanhamento da execução das propostas, todos os momentos têm objetivos muito claros, dados a conhecer a todos os intervenientes logo no início. Como base de todo o processo, existe uma visão bem identificada e criada por todos, que norteia toda a subsequente 'construção'. A forma de assegurar que todos têm a mesma capacidade de diálogo e de contribuição, é contemplada na etapa de sensibilização, na qual são identificados os contextos específicos e os desafios que se seguem, e na qual todos são estimulados a debater as suas ideias, sem restrições de partida e em ambiente de partilha. Após as fases preparatórias, seguem-se as fases do diagnóstico e da proposta, cujos objetivos são: capacitar os jovens para conhecer e analisar o que os rodeia de forma crítica e construtiva, serem capazes de identificar os problemas existentes e de forma informada e reflexiva, identificar propostas de mudança. As fases de formulação de propostas, e de apresentação e escolha, são aquelas para as quais está prevista maior intensidade de participação para os jovens; é esperado deles maior grau de autonomia e protagonismo, quer no debate quer na capacidade de defesa das suas ideias, e de em conjunto fazerem a decisão da escolha/eleição da ideia que melhor os representa, enquanto comunidade. O principal objetivo destas duas etapas, é capacitar os jovens para o confronto de ideias, para a noção do construir sobre uma ideia proposta pelo coletivo e para a tomada de decisões. No que diz respeito às etapas finais, de execução e acompanhamento das ações, o principal objetivo do envolvimento dos jovens, prende-se com os conceitos que têm ganho cada vez mais importância nas questões de governança participada; a co-construção de um bem comum e a co-responsabilização de cada protagonista pelas opções tomadas, no sentido de os vincular de forma direta às propostas por si escolhidas. A questão das técnicas, meios e ferramentas, utilizadas como recursos metodológicos em todas as fases já referidas, marcam outra das grandes diferenças para a prática corrente dos processos participativos. Ao passo que atualmente apenas estão previstas participações em formato sugestão/reclamação, nos exemplos analisados, são criteriosamente escolhidas diferentes metodologias de acordo com os objetivos específicos para cada etapa. E tendo em conta que são vocacionados para cativar os jovens, essas metodologias são necessariamente adequadas ao efeito; mais criativas, não monótonas, colaborativas e estimulantes.

Porém, a transformação e adequação dos processos participativos nestes contornos, também apresenta algumas dificuldades. Desde logo, a constituição das equipas que promovam e acompanhem devidamente os jovens ao longo de todo o tempo é necessário; envolver adultos (professores, pais, comunidade local e científica, e demais agentes locais) com conhecimentos nesta tipologia específica de participação, tempo e vontade, e locais e horários que extravasam as atuais rotinas de todos. Também é necessário que haja receptividade por parte da administração local, para ouvir e construir soluções em colaboração com os jovens, para lhes conceder poder efetivo de escolha e decisão, e para permitir oportunidades de execução das propostas.

Relativamente à articulação das questões da participação pública com o sistema de planeamento do território português, apesar de aquelas terem sempre acompanhado, de alguma forma, os instrumentos de planeamento territorial ao longo do tempo, nem sempre permitiram o mesmo tipo de envolvimento nem a mesma intensidade de participação, havendo hoje uma grande desarticulação entre os dois. Por um lado, as orientações gerais a nível nacional advogam a necessidade de se caminhar no sentido de contextos de governança, com capacidade de colaboração institucional mais abrangente, por forma a envolver todos os cidadãos nos processos de decisão. Por outro lado, a participação cidadã que de facto ocorre (prevista na legislação portuguesa) cinge-se apenas a alguns momentos de informação, consulta e submissão de sugestões, muitas vezes já extemporâneos e desfasados da estratégia geral e do orçamento anual, e que não constituem formas efetivas de envolvimento. Sobre o porquê deste aparente paradoxo, as opiniões analisadas são consensuais em alguns pontos e falam de questões diversas como; o contínuo incumprimento das expectativas do cidadão, a sobreposição e falta de integração dos diferentes processos participativos, a falta de preparação quer da população quer da própria administração, o facto de as decisões finais serem tomadas pelos políticos e técnicos, sem recurso à opinião da população, a dificuldade em ultrapassar os formalismos inerentes aos processos administrativos, mas sobretudo, o facto de os momentos previstos serem claramente insuficientes e inadequados. Em suma, o atual quadro legal e normativo que sustenta as questões de planeamento do território, reduz o termo 'participação' a procedimentos unilaterais de informação, tais como esclarecimentos, emissão de sugestões, consulta, auscultação e discussão pública, que ficam muito aquém dos elevados níveis de empoderamento do cidadão, que os processos participativos podem e devem ser.

No que diz respeito ao reconhecimento das crianças e jovens como atores sociais, capazes de dar um contributo válido nos processos de escolha e decisão, começou a haver um número crescente de trabalho de investigação e de boas práticas que mostram como e porquê eles podem e devem participar, e quais as dificuldades, desafios e benefícios inerentes ao seu envolvimento. A análise de um conjunto de iniciativas com diferentes abordagens metodológicas de envolvimento de jovens em processos participativos, permitiu reunir algumas considerações, relativamente aqueles que foram os fatores de sucesso das iniciativas, bem como aos pontos em comum e às abordagens mais inovadoras. As diferentes tipologias analisadas, demonstraram ter tido fases de sensibilização e capacitação adequadas ao público-alvo, atitude disponível e de igual para igual por parte dos adultos e trabalho colaborativo em rede entre jovens, comunidade e poder político. Em relação ao carácter inovador dos recursos utilizados, destacam-se o facto de as fases iniciais terem sido desenvolvidas nas escolas, no ambiente que já é conhecido dos jovens, e de terem sido usadas técnicas mais criativas, dinâmicas e cativantes, em detrimento dos procedimentos formais e meramente burocráticos dos dias de hoje. Outro fator inovador e decisivo é o 'espaço' e disponibilidade para o acompanhamento por parte dos técnicos locais, que assim ajudam à compreensão das dinâmicas territoriais locais e ao enriquecimento do diagnóstico e das

propostas. Destaca-se ainda a participação ativa dos jovens na política pública ao nível local; sendo para o caso português uma componente inovadora importante, pois implica grandes alterações ao nível da própria política pública, quer nas orientações das estratégias local e nacional para a juventude, quer no próprio sistema de planeamento territorial. Em relação a este caso concreto, de envolvimento de crianças e jovens, e tendo em conta que não existem no sistema português contextos formais de planeamento do território especialmente dirigidas a estes grupos sociais, optou-se por selecionar casos que embora sendo iniciativas não institucionalizadas, são consideradas relevantes para uma melhor compreensão sobre o funcionamento dos processos participativos com adesão.

O primeiro caso escolhido foi um concurso nacional de ideias com a designação de “Cidades Criativas”, e foi selecionado para esta análise pelo contexto especialmente atípico que enquadrava a iniciativa, no que toca à quantidade e diversidade de participantes, promotores e apoios institucionais que envolveu. O segundo caso analisado foi nomeado pelos próprios participantes como “Proença-a-Novos”, e foi escolhido para esta análise por ter sido a experimentação de uma metodologia concreta, proposta para promover o envolvimento dos jovens em processos participativos relacionados com o planeamento do território, em contexto real. O terceiro caso analisado, foi um projeto nacional que ocorre anualmente, que tem a designação “Nós Propomos! Cidadania e Inovação na Educação Geográfica”, que foi escolhido por ser uma iniciativa que conta já com sete edições, por ter sido replicado noutros países e por ter já um histórico de experiências e conhecimentos consolidados.

O concurso “Cidades Criativas”, teve um importante apoio institucional, contou com a mobilização por parte de diversos atores, e com a aplicação de metodologias diversas e específicas, contudo, após a concretização da sua única edição, não passou a existir nenhuma obrigação nem orientação legal que mantivesse o compromisso do poder local/central, na constituição daquelas parcerias participativas com as escolas, com a comunidade e com os demais agentes locais, e isso compromete a desejável articulação e continuidade das iniciativas. Neste caso falhou a continuidade do compromisso das entidades que deram apoio institucional e visibilidade à iniciativa, e que seriam também aquelas com algum poder para integrar esta tipologia de processos participativos, nos conteúdos programáticos das escolas a nível nacional. Apesar de tudo, foram alcançados resultados importantes; o número total de jovens que viveram e aprenderam com esta experiência, cerca de 2000, o que foi bastante expressivo, e terem sido criadas oportunidades para que os jovens se expressassem e sentissem que o seu contributo era valorizado por outros, o que contribuiu para alterar a forma como esses jovens passaram a olhar a sua própria cidadania.

No caso da experimentação da metodologia ‘Proença-a-Novos’, embora tenha tido resultados bastante positivos, esta iniciativa poderia ter sido replicada nos anos seguintes, mas tal não se verificou. Apesar de ter captado a atenção e interesse dos jovens participantes, que poderiam ter

dado continuidade ao processo nos anos subsequentes, tal não se veio a verificar porque também não foi mantido o elo de articulação e apoio entre jovens/professores e técnicos/políticos.

O projeto 'Nós Propomos', apesar de já contar com um número significativo de participantes e de edições anuais, enfrenta agora a ameaça de não ter meios para continuar a existir, pela falta de financiamento e pela falta de uma equipa de trabalho que partilhe o apoio e acompanhamento dos diversos professores e alunos das escolas participantes.

Os impactos e resultados gerados, analisados no conjunto de experiências e iniciativas revistas ao longo da dissertação, parecem confirmar a hipótese de investigação, colocada no primeiro momento, sobre os jovens estarem dispostos a colaborar e intervir, apesar de ainda não lhes ter sido dada a real possibilidade para tal intervenção. A informação resultante da investigação, tendo em conta o conjunto de aprendizagens que foi possível reunir, aponta no sentido de que, apesar da crescente atenção dada às questões da participação, não existe uma metodologia específica e não houve ainda a necessária adequação dos processos para o eficaz envolvimento e integração dos grupos sociais mais jovens nos momentos participativos. Por um lado, o testemunho e a forte adesão verificados no âmbito das experiências e iniciativas analisadas, reforçam a teoria de que os jovens têm vontade e interesse em participar. Por outro lado, o papel atual da participação cidadã nos processos de planeamento do território ainda apresenta grandes debilidades de funcionamento e eficácia, por questões de forma, norma e lei, mas também por questões de atitude, vontade e disponibilidade; a lei é cumprida pelos mínimos e não na sua plenitude de possibilidades. Não está a ser dada a relevância necessária às fases iniciais dos processos (preparação, sensibilização e capacitação), o que condiciona consideravelmente o resultado final; falta preparação específica aos técnicos da administração local, falta prioridade política, faltam locais e momentos próprios para o debate e troca de ideias, e falta novo 'fôlego' para esta temática, no conteúdo das agendas da própria política pública. Tal como refere Trevisan (2015)<sup>97</sup>, "é necessário que haja um compromisso político por parte do poder local, em mobilizar-se nos processos de escuta e envolvimento das crianças nas suas cidades e comunidades, e adultos disponíveis a concretizarem essas iniciativas, juntamente com elas. Esse processo implica que as estruturas de poder local criem diferentes formas e mecanismos de audição das crianças e jovens que não são sempre fáceis de implementar."

A necessária mudança deverá passar essencialmente pela alteração do paradigma atual, quer do ponto de vista de quem organiza e facilita os processos participativos, quer do ponto de vista de quem participa ativamente nesses momentos; pela adoção das abordagens e metodologias corretas, pela introdução de momentos de debate mais alargado que possam de facto vir a

---

<sup>97</sup> Entrevista para o jornal Público, a 6 de abril de 2015

(<https://www.publico.pt/2015/04/06/sociedade/entrevista/a-infancia-esta-privada-do-estatuto-de-cidadania-1691428>)

produzir alterações/melhorias às propostas, considerando sempre o cidadão/ o jovem, não como mais uma fase processual problemática, mas como parte da ação/solução e permitir novas formas de co-construção e de co-responsabilização, entre cidadãos e administração. A mudança também terá de passar pelo próprio conceito e pela estrutura de elaboração e execução dos planos, na qual a participação pública não deverá continuar a ser apenas mais uma etapa entre outras, mas deverá antes, estar subjacente a todas as fases do processo. Reforça-se uma vez mais a ideia já referida: é urgente refletir sobre o conceito e sobre as metodologias atuais dos processos de elaboração de planos, por forma a dar novo sentido à participação, promovendo padrões mais exigentes, que procurem ir mais longe. Tal como é referido na política nacional definida para o ordenamento do território, “o sistema e a prática de planeamento têm de se adequar de forma rápida e flexível às necessidades coletivas de mudança”, tendo em conta que “para estimular um processo de mudança e mobilizar uma sociedade em torno de um compromisso territorial, exige tempo para assimilar nova informação e conhecimento” (DGT, 2018, p. 87), o que exige também, uma grande mudança cultural.

Essa mudança é possível, com perseverança e espírito de missão, com atitudes positivas e propositivas, mas sobretudo, mantendo sempre a esperança de que fazendo crescer crianças e jovens como cidadãos mais críticos e ‘presentes’, estaremos a construir um futuro melhor para todas as gerações. ‘Investir no contexto de educação/formação, para que desde cedo se aprenda a colaborar e se perceba o potencial transformador da colaboração’.<sup>98</sup>

## **6.2 Construção de reais possíveis - sugestões metodológicas, para integração da participação das crianças e jovens no contexto de planeamento local**

Da reflexão realizada até este momento, foi possível reter um conjunto de aprendizagens conceptuais e metodológicas, sobre a organização e realização de processos participativos que envolvem os jovens, em contextos genéricos e em contextos de planeamento físico do território. No que diz respeito aos aspetos e recursos metodológicos aplicados a este tipo de processos, foi possível fazer uma leitura geral do atual ‘estado da arte’, através da revisão da literatura disponível, mas também através da análise de iniciativas nacionais e internacionais. Da síntese dessa informação, são aqui salientados alguns dos aspetos mais importantes.

A estrutura do processo participativo está vocacionada para jovens e prevê momentos de contato ao longo de todo o processo; o envolvimento e contributo dos jovens, está contemplado ao longo de todas as etapas, ainda que em diferentes níveis de intensidade e graus de envolvimento. Existe uma definição objetiva para cada etapa; desde da fase preparatória do processo até ao

---

<sup>98</sup> Um dos desígnios do Ano Nacional da Colaboração em 2019, promovido pelo Fórum para a Governança Integrada (GovInt) <http://forumgovernacaointegrada.pt/>

acompanhamento da execução das propostas, todos os momentos têm objetivos muito claros, dados a conhecer a todos os intervenientes, logo no início. Como base de todo o processo, existem uma visão bem identificada e criada por todos, que norteia toda a subsequente 'construção', e objetivos de participação claros e bem definidos. A forma de assegurar que todos têm a mesma capacidade de diálogo e contribuição, é contemplada na etapa de mobilização e sensibilização, na qual são identificados os contextos específicos e os desafios do trabalho que se segue, e na qual todos são estimulados a debater ideias, com espírito crítico e em ambiente de partilha. Após as fases preparatórias, seguem-se as fases do diagnóstico e da proposta, cujos objetivos são capacitar os jovens para conhecer e analisar o que os rodeia de forma crítica, serem capazes de identificar os problemas existentes e de forma informada e reflexiva, identificar propostas de mudança. As fases de formulação de propostas e de apresentação e escolha, são aquelas para as quais está prevista maior intensidade de participação para os jovens; é esperado deles maior grau de autonomia e protagonismo, quer no debate, quer na capacidade de defesa das suas ideias e de em conjunto, fazerem a decisão da escolha/eleição da ideia que melhor os representa, enquanto cidadãos e enquanto comunidade. O principal objetivo destas duas etapas é capacitar os jovens para o confronto de ideias, para a noção do construir sobre uma ideia proposta e para a tomada de decisões. No que diz respeito às etapas finais, de execução e acompanhamento das ações, o principal objetivo do envolvimento dos jovens prende-se com as ideias que têm vindo a ganhar cada vez mais importância; a co-construção de um bem comum e a co-responsabilização de cada protagonista, pelas opções tomadas, no sentido de os vincular de forma direta às propostas por si escolhidas, o que contribui para a exequibilidade e sustentabilidade das mesmas.

A questão das técnicas, meios e ferramentas utilizadas como recursos metodológicos em todas as fases já referidas, marcam outra das grandes diferenças para a prática corrente dos processos participativos. Ao passo que atualmente apenas estão previstas participações em formato sugestão/reclamação, nos exemplos analisados são criteriosamente escolhidas diferentes metodologias, de acordo com os objetivos específicos para cada etapa. E tendo em conta que são vocacionados para cativar os jovens, essas metodologias são necessariamente adequadas ao efeito; mais criativas, não monótonas, colaborativas e estimulantes, incluindo debates mais abertos e compreensíveis, divulgação e partilha em redes e plataformas interativas e redes sociais, entre outros.

Sobre os aspetos metodológicos dos processos participativos com jovens, identificados nas iniciativas internacionais, de salientar alguns aspetos que acrescem informação à síntese anterior. As fases de sensibilização e capacitação são adequadas ao público-alvo, os jovens. Existe uma atitude disponível e de igual para igual por parte dos adultos e trabalho em rede entre jovens, a comunidade e o poder político. As fases iniciais são desenvolvidas nas escolas, no ambiente que já é conhecido dos jovens, onde são usadas técnicas mais criativas, dinâmicas e cativantes, em oposição aos atuais procedimentos formais e meramente burocráticos. Existe 'espaço' e



disponibilidade para o acompanhamento por parte dos técnicos locais, que ajudam à compreensão das dinâmicas territoriais locais e ao enriquecimento do diagnóstico e das propostas. Existe um histórico de participação ativa dos jovens na política pública ao nível local, que facilita o progressivo aumento dos níveis de confiança, autonomia e protagonismo dos jovens.

Da análise das iniciativas nacionais foi possível identificar ainda outros aspetos relevantes, no que diz respeito aos aspetos metodológicos dos processos participativos com jovens, nomeadamente a questão do *benchmarking* e a comemoração final. O primeiro como forma de alargar o âmbito das ideias e propostas, promovendo a inspiração nos jovens e a segunda como forma de comemorar coletivamente o momento da partilha e escolha da proposta mais representativa do interesse de todos, que contribui para o fortalecimento da ideia de pertença e de com(unidade).

Neste momento da dissertação existe já um conjunto importante de informação, do qual fazem parte: aprendizagens retiradas dos exemplos e iniciativas de envolvimento dos jovens nos processos participativos de âmbito territorial, e informação sobre o atual processo de planeamento local e sua articulação com a participação pública. Partindo desta matriz de base e usando como recurso a leitura crítica de todas as aprendizagens anteriores, são formuladas algumas sugestões metodológicas para a integração da participação dos jovens nos processos de elaboração dos PMOT's. No quadro seguinte é identificada a sequência das principais etapas dos processos de elaboração dos PMOT's, em articulação com as diferentes fases participativas que se sugerem, para uma possível integração do envolvimento dos jovens nos processos de decisão relativos ao planeamento do território. Para cada uma dessas fases são identificados quais os principais objetivos a atingir e quais os recursos metodológicos possíveis. São ainda sugeridos os protagonistas que deverão intervir em cada momento, bem como o tipo de envolvimento (contribuição indireta ou indireta) e grau de intensidade de participação (mobilização/baixo, parceria/médio e protagonismo/alto) que se preconiza para a intervenção dos jovens em cada fase.

Em simultâneo com a etapa inicial de preparação do plano, devem ser realizadas a mobilização e sensibilização dos vários atores a envolver e a sua respetiva capacitação, para facilitar a preparação para a intervenção. Nesta fase inicial, pretende-se que os intervenientes sejam capazes de identificar o contexto específico e quais os principais desafios que se colocam. Para tal, a capacitação pressupõe que sejam transmitidos a esses mesmos intervenientes, os conhecimentos e competências específicas que lhes possibilitem uma intervenção plena. A fase seguinte de preparação para a intervenção, tem como objetivo, a construção conjunta com a administração local, da visão e estratégias que se preconizam para o plano, bem como definir os grandes objetivos e gerir expectativas para o desenvolvimento do processo. Ainda em articulação com a fase de instrução do processo, devem ocorrer as fases de diagnóstico, capacitação e construção de propostas. Com a primeira, os intervenientes devem ficar a conhecer a realidade do 'momento zero' do plano, e pela sua análise crítica, identificar os problemas em causa. Entre o diagnóstico e a fase de construção de propostas, deverá ser assegurado que todos os

intervenientes detêm oportunidades idênticas de intervir, e por isso, a informação necessária deve ser corretamente divulgada juntos dos intervenientes. A articulação que se sugere venha a existir entre os jovens e administração local, vai para além da construção conjunta de propostas; desde a concertação de ideias à versão final do plano, sugere-se que haja 'espaço' para o envolvimento e intervenção plena de ambos. Só dessa forma será possível passar aos patamares seguintes que se sugere venham a existir, que dizem respeito à implementação das propostas através de processos de co-criação, e de monitorização e acompanhamento através da co-responsabilização de todos os intervenientes.

Com este conjunto de sugestões, pretende demonstrar-se que, a articulação entre a administração local e os jovens é possível e pode ser realizada mediante a introdução de novos momentos de participação, ainda que com as devidas adaptações da estrutura do processo formal instituído, no contexto específico proposto. Contudo, esta integração também apresenta algumas fragilidades, desde logo a articulação dos prazos de execução de cada etapa, que poderão apresentar algumas incompatibilidades entre aquilo que são os tempos processuais da administração pública e o ciclo escolar, que se restringe a cerca de nove meses. Também a disponibilidade e a predisposição do poder local, fora de um contexto formal instituído, poderá representar uma fragilidade a ultrapassar, naquilo que significa a sua articulação e vinculação, a um processo tão diferente daquilo que é hoje a sua rotina.

ETAPAS (PMOT's)	PROCESSO PARTICIPATIVO			Protagonistas <sup>99</sup>	Contexto <sup>100</sup>
	Fases	Objetivos	Meios, técnicas e ferramentas metodológicas		
Preparação do plano, Instrução do processo e elaboração do plano	Mobilização e sensibilização	- Identificar contextos e desafios - Incutir pensamento crítico	- <i>Roadshow do plano</i> - Debates mais abertos e mais lúdicos, mais estimulantes e cativantes - Sugestão através de fotos dos locais	- Técnicos AL - Professores - Jovens	CI Mobilização
	Capacitação	- Adquirir conhecimentos e competências específicas no contexto	- Sessões com os técnicos locais sobre as temáticas a discutir		
	Preparação da intervenção	- Construir conjuntamente a visão e a estratégia - Definir objetivos e gerir expectativas	- Técnicas dinâmicas para estímulo de criatividade - Reflexão por grupos temáticos		
	Diagnóstico	- Conhecer e analisar de forma crítica a realidade - Identificar os problemas	- Trabalho colaborativo de campo / <i>walking interviews</i> - Safari fotográfico - Rede alargada de colaboração - <i>Blogue</i> de partilha de informação	- Técnicos AL - Professores - Jovens - Pais - Comunidade - Agentes locais - C. Científica	CD Parceria
	Capacitação	- Promover igualdade de oportunidades para a plena participação - <i>Empoderamento</i> <sup>101</sup> dos jovens	- Documentos explicativos, não técnicos e de léxico acessível - Debates por temáticas - Partilha de reflexões - Momentos de aprendizagem coletiva		CI Parceria
	Construção das propostas	- Identificar perspetivas de mudança - Co-construção de ideias - Acompanhar a construção do plano	<u>Métodos ativos</u> - <i>Benchmarking</i> / Casos inspiradores - Dinâmicas criativas de construção de cenários (p.e. 'chuva de ideias') - Debate inter-geracional em grupos focais - Construção de mapas afetivos - Celebração/Festa final		CC Protagonismo
Concertação, discussão pública e escolha	Co-responsabilização	- Articular interesses públicos e privados - Co-responsabilizar os intervenientes pelas decisões conjuntas	- Eventos de reflexão crítica e ponderação conjunta sobre os contributos recebidos - Decisão conjunta de resultados	- Técnicos AL - Professores - Jovens	CD Parceria
Versão final, aprovação e publicação			- Sessões temáticas para divulgação e conhecimento mais alargado do plano		CD Parceria
Implementação de propostas, monitorização e acompanhamento	Co-criação	- Co-construção física da proposta - Acompanhar a execução	- Realização de ações experimentais com parceiros, atores locais e comunidade - Recursos criativos de avaliação - Recolha de opiniões/ <i>feedback</i>		CC Parceria

**Quadro 24 – A integração da participação dos jovens nos PMOT's – enquadramento geral do processo**

Fonte: Autor, baseado em vários autores

<sup>99</sup> De entre os protagonistas, também deverá existir quem assegure a liderança dos processos, definindo a preparação, a coordenação e a facilitação/execução

<sup>100</sup> Tipo de envolvimento (CI – Contribuição indireta, CD – contribuição direta e CC – com envolvimento da comunidade) e grau de intensidade da participação (mobilização/baixo, parceria/médio e protagonismo/alto)

<sup>101</sup> Tradução livre do termo '*empowerment*'

Indo um pouco mais além no conjunto de sugestões formuladas, e tendo em conta este enquadramento geral do processo, é ainda proposto um conjunto de orientações metodológicas, para que seja possível passar deste enquadramento geral para a prática, num contexto experimental de projeto-piloto a realizar ao nível das autarquias locais, que permita testá-lo localmente e em contexto específico. De salientar que, tendo por base a premissa de que a participação terá de ser mais efetiva para ser real, são propostos novos momentos de participação colaborativa, a integrar na sequência dos que já estão previstos. Estas orientações são apoiadas numa estrutura de articulação dos novos momentos participativos com os existentes e com as atuais etapas do processo de elaboração dos PMOT's, sintetizados na figura seguinte.



**Figura 37 – Integração das fases de participação no processo de elaboração dos PMOT's**

Fonte: Autor

Relativamente ao enquadramento prévio para a realização deste projeto-piloto, de referir que deverá ser assegurado um conjunto de outros aspetos, necessários à correta preparação dos processos, tais como; a definição de quais as tarefas a realizar, qual o cronograma temporal no qual irão ocorrer as diferentes etapas e quais os resultados esperados para cada uma delas. Deverá ainda ocorrer a mobilização dos atores nacionais e locais, que possam vir a integrar comissões de apoio institucional e científico, a sensibilização dos líderes locais (políticos e técnicos) para as alterações de processo e de atuação, e a realização de plano/guia para a ação, documento não técnico, de linguagem acessível e *design* apelativo.

Para que se possa constituir como iniciativa a institucionalizar num futuro próximo, a realização dos projetos-piloto deverá realizar-se num contexto real, em locais 'neutros' e contar com o apoio institucional nacional, do poder político local e dos técnicos das autarquias e da comunidade científica, que já tem passos dados na sua dimensão cívica.

Em relação ao processo em si, numa fase prévia ao início da preparação do plano, na mobilização dos intervenientes, deverá ser dada especial importância à sensibilização, no sentido de transmitir a importância da iniciativa, as razões para participar e os benefícios que daí advêm. Ainda nesta fase, deverá também ser promovida a formação de todos os atores intervenientes (políticos, técnicos, jovens, professores), no sentido de os capacitar com as ferramentas e conhecimento necessários e essenciais para participar.

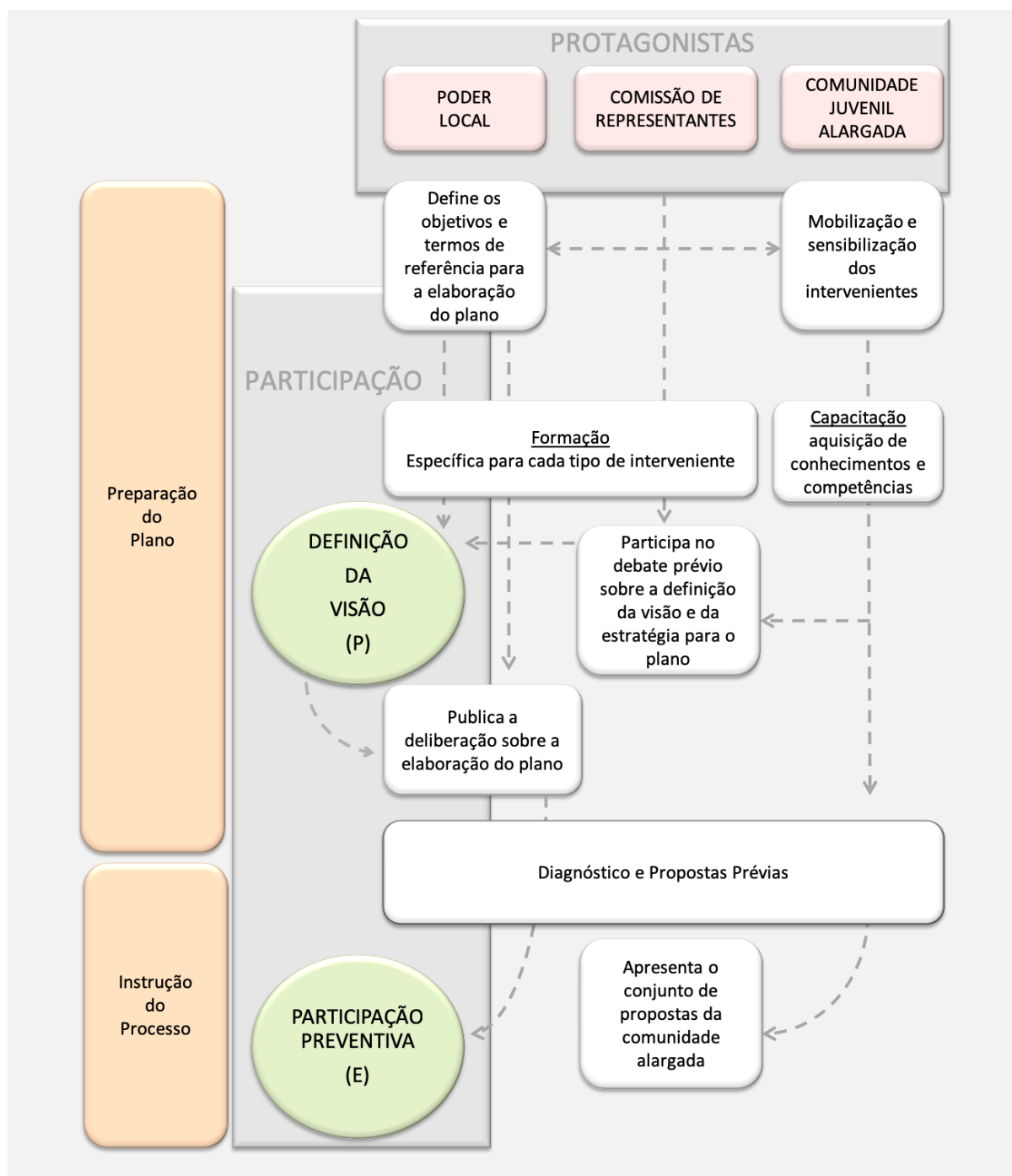
Tendo em conta o carácter ainda exploratório desta abordagem, considera-se que o PP e o PU são as opções de plano mais indicadas para uma base experimental, tendo em conta a sua abrangência territorial mais próxima e 'acessível'. Nesse sentido, é com base no fluxograma de execução destas duas tipologias de plano, que surge a estrutura das sugestões propostas, na qual consta a forma como se poderão articular as etapas e as interações entre a administração local e os jovens. O faseamento do projeto é apresentado em nove etapas, cada uma com objetivos claros e definidos, às quais estão associadas as fases de participação, as abordagens metodológicas e o conjunto de protagonistas que devem ser envolvidos. Existe ainda uma breve descrição dos resultados esperados, em cada momento.

A sequência que se sugere para a articulação dos momentos de participação na estrutura de elaboração dos planos, é indicada em síntese no quadro seguinte, e o conjunto de orientações sugeridas para a implementação do projeto-piloto, é apresentada sob forma de fluxograma descritivo, apresentado de forma tripartida, nas figuras 38 a 40.

	<b>Etapas PMOT's</b>	<b>Fases de participação</b>
1	Preparação do plano	Definição da Visão
2	Instrução do processo	Participação preventiva
3	Elaboração do plano	Acompanhamento
4	Concertação	Articulação de interesses
5	Discussão Pública e Decisão	Participação sucessiva
		Ponderação
6	Versão final do plano	Divulgação
7	Aprovação e publicação do plano	
8	Implementação das propostas	Articulação de ações
9	Monitorização e acompanhamento	Acompanhamento

**Quadro 25 – Etapas dos PMOT's e fases de participação**

Fonte: Autor



**Figura 38 - Fluxo do processo de planeamento local participado – etapas 1 e 2<sup>102</sup>**

Fonte: Autor

<sup>102</sup> (E) Momentos participativos com enquadramento institucional previsto, (P) momentos participativos adicionais, sugeridos para adequação do enquadramento existente

## **Etapas 1 e 2 - Preparação do plano e instrução do processo**

### **Objetivos da participação dos jovens**

- Ajudar os jovens a identificar-se com os contextos e desafios deste tipo de participação;
- Inculcar-lhes o necessário pensamento crítico sobre os diferentes aspetos do contexto;
- Capacitá-los para participar, através da transmissão de conhecimentos e competências (sobre as diversas temáticas relacionadas com o planeamento territorial e sobre o processo de elaboração dos planos);
- Definir objetivos e gerir expectativas;
- Participar coletivamente na co-construção da visão e da estratégia do plano;
- Conhecer e analisar de forma crítica a realidade que os rodeia, identificando as questões críticas e os problemas;
- Identificar possíveis soluções de mudança e construir as propostas de forma colaborativa

### **Locais:**

- Na escola de origem dos jovens participantes; em tempo curricular (no âmbito de uma disciplina curricular) ou em tempo extra-curricular (sob a forma de clubes ou projetos especiais)
- No exterior, para a realização das fases de levantamentos de campo e diagnóstico
- Em locais 'neutros', para os momentos de intervenção da comissão de representantes com o poder local; no debate prévio sobre a definição da Visão e da Estratégia, e na apresentação das propostas, no momento previsto de participação preventiva

### **Articulação com o processo institucional:**

- A relação entre jovens e promotor do processo de elaboração do PMOT, poderá fazer-se através de uma comissão de representantes, constituída por um conjunto de 8 a 10 pessoas, do qual façam parte o coordenador local (que lidera o processo), técnicos locais, professores e jovens

### **Protagonistas:**

#### **Comissão de Representantes**

- Coordenador local (liderança do processo), técnicos locais, professores, jovens

#### **Comunidade alargada**

- Jovens, Pais, Agentes locais, Representantes da Comunidade Científica, Comunidade local

### **Metodologias possíveis a aplicar em cada fase:**

#### **Mobilização e Sensibilização:**

- *Roadshow do plano*
- Debates mais abertos e mais lúdicos, mais estimulantes e cativantes
- Sugestão através de fotos dos locais

#### **Capacitação e formação:**

- Sessões com os técnicos locais sobre as temáticas a discutir, para aquisição de conhecimentos e competências
- Sessões de formação específica para técnicos da administração local, sobre as dinâmicas e objetivos deste tipo de participação

#### **Preparação da intervenção para definição de Visão e Estratégia:**

- Técnicas dinâmicas para estímulo de criatividade
- Reflexão por grupos temáticos

#### **Diagnóstico:**

- Trabalho colaborativo de campo / *walking interviews*
- *Safari* fotográfico
- Rede alargada de colaboração
- *Blogue* de partilha de informação

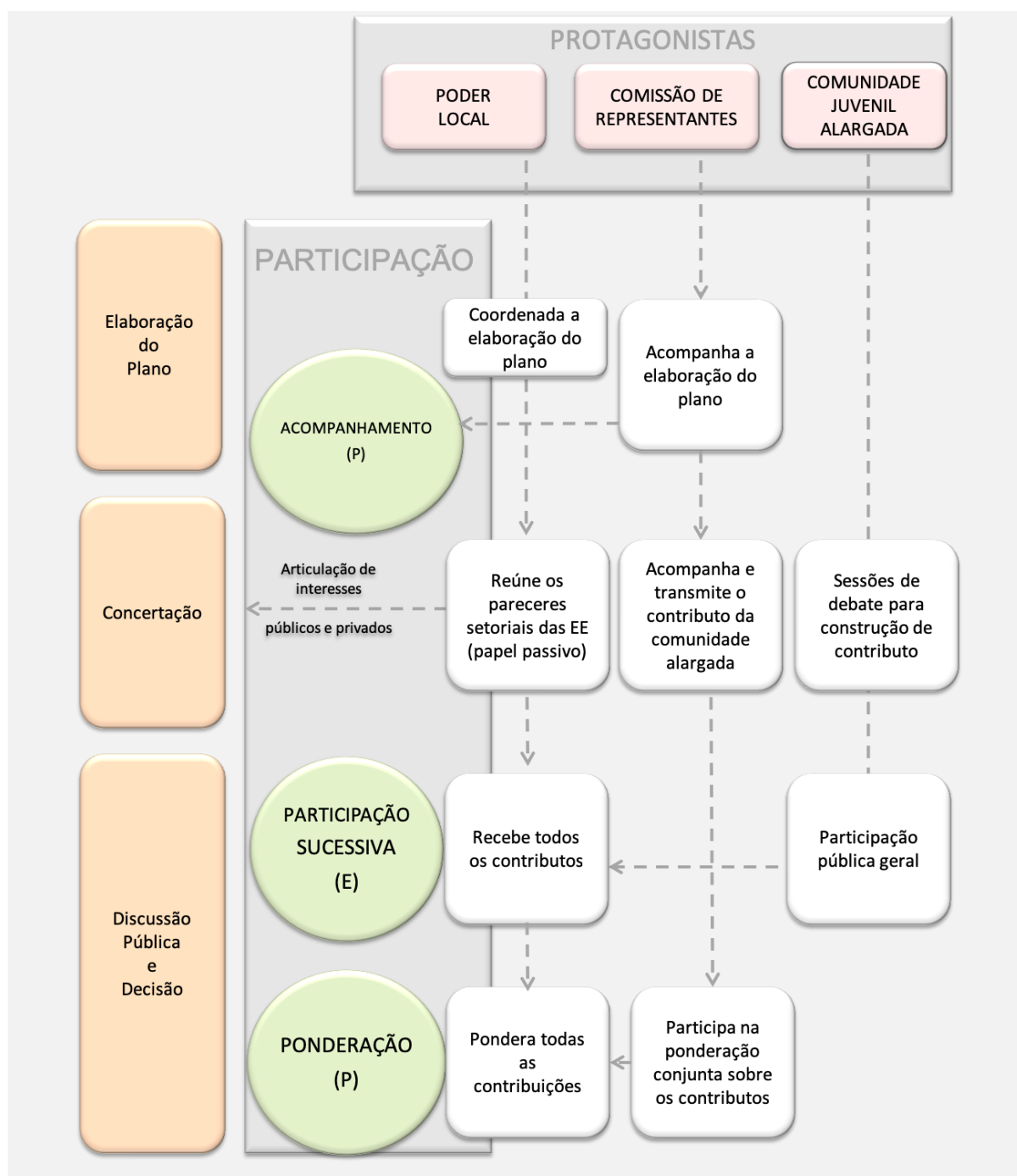
#### **Capacitação:**

- Documentos explicativos, não técnicos e de léxico acessível
- Debates por temáticas
- Partilha de reflexões
- Momentos de aprendizagem coletiva

#### **Construção de propostas e escolha (métodos ativos):**

- *Benchmarking*/ Casos inspiradores
- Dinâmicas criativas de construção de cenários (p.e. 'chuva de ideias')
- Debate inter-geracional em grupos focais
- Construção de mapas afetivos
- Celebração/Festa final





**Figura 39 - Fluxo do processo de planeamento local participado – etapas 3 a 5**

Fonte: Autor

### **Etapas 3, 4 e 5 – Elaboração do plano, concertação, discussão pública e decisão**

#### **Objetivos da participação dos jovens**

- Acompanhar a elaboração do plano
- Articular interesses públicos e privados
- Co-responsabilizar pelas decisões conjuntas

#### **Locais:**

- Na escola de origem dos jovens participantes; em tempo curricular (no âmbito de uma disciplina curricular) ou em tempo extra-curricular (sob a forma de clubes ou projetos especiais), para a fase prévia da concertação
- Em locais ‘neutros’, para os momentos de intervenção da comissão de representantes com o poder local; na fase de acompanhamento e na fase de ponderação de contribuições

#### **Articulação com o processo institucional:**

- A relação entre os jovens e promotor do processo de elaboração do PMOT, poderá fazer-se através de uma comissão de representantes, constituída por um conjunto de 8 a 10 pessoas, do qual fazem parte o coordenador local (que lidera o processo), técnicos locais, professores e jovens

#### **Protagonistas:**

Comissão de Representantes

- Coordenador local (liderança do processo), técnicos locais, professores, jovens

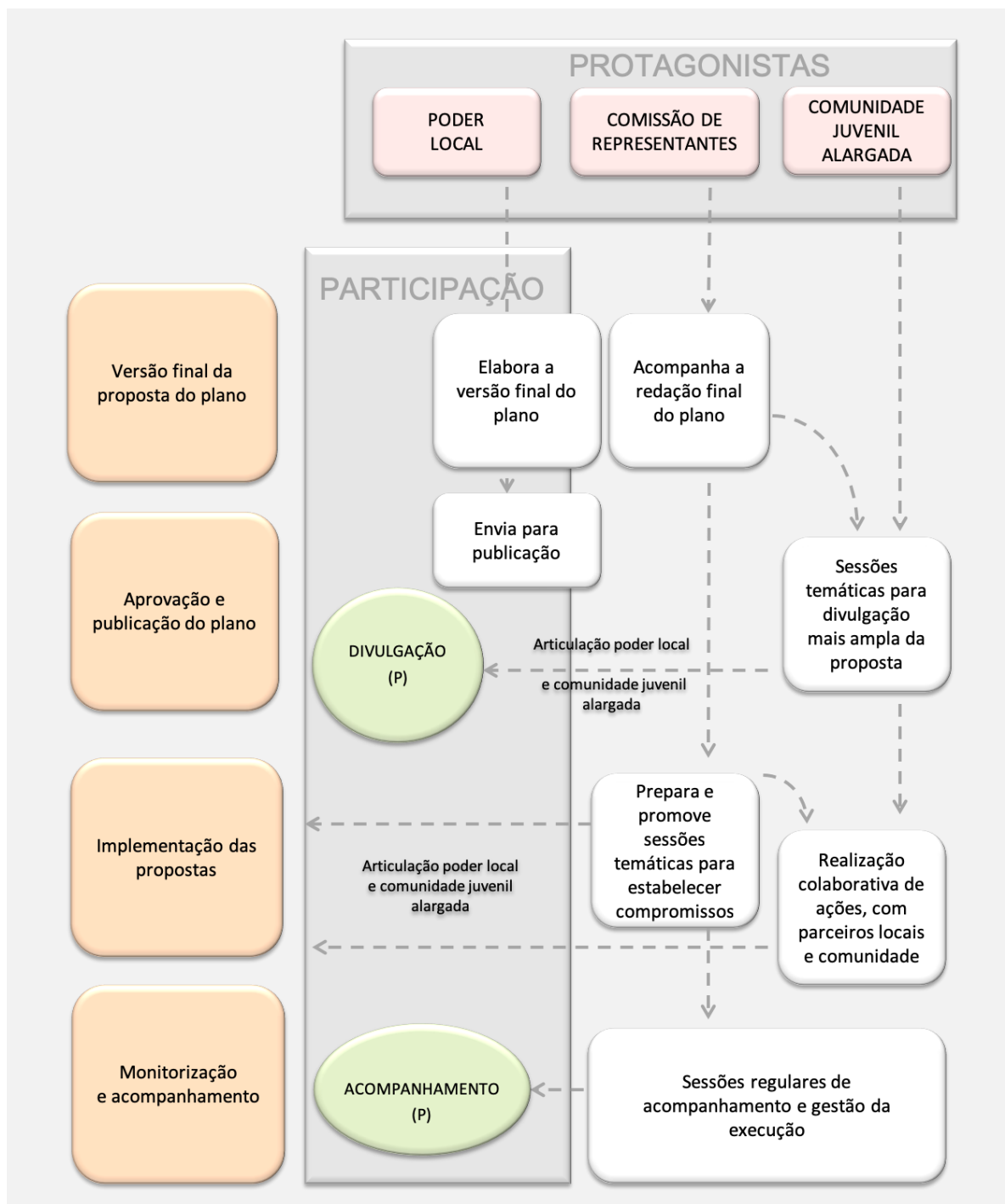
Comunidade alargada

- Jovens, Pais, Agentes locais, Representantes da Comunidade Científica, Comunidade local

#### **Metodologias possíveis a aplicar em cada fase:**

##### **Co-responsabilização:**

- Sessões periódicas de acompanhamento da elaboração com a equipa do plano e com o poder local
- Eventos de reflexão crítica e ponderação conjunta sobre os contributos recebidos
- Decisão conjunta de resultados



**Figura 40 - Fluxo do processo de planeamento local participado – etapas 6 a 9**

Fonte: Autor

## **Etapas 6, 7, 8 e 9 – Versão final, aprovação, publicação, implementação e monitorização**

### **Objetivos da participação dos jovens**

- Acompanhamento e co-construção física das propostas

### **Locais:**

- Na escola de origem dos jovens participantes; em tempo curricular (no âmbito de uma disciplina curricular) ou em tempo extra-curricular (sob a forma de clubes ou projetos especiais), para as sessões temáticas de divulgação mais ampla da proposta final
- Nos espaços de intervenção previstos nas propostas, para implementação das ações escolhidas
- Em locais ‘neutros’, para os momentos de intervenção da comissão de representantes com o poder local; na fase de acompanhamento da redação da versão final do plano, nas sessões temáticas para estabelecer compromissos prévios às ações e para as sessões regulares de acompanhamento e gestão da execução

### **Articulação com o processo institucional:**

- A relação entre os jovens e promotor do processo de elaboração do PMOT, poderá fazer-se através de uma comissão de representantes, constituída por um conjunto de 8 a 10 pessoas, do qual fazem parte o coordenador local (que lidera o processo), técnicos locais, professores e jovens

### **Protagonistas:**

#### Comissão de Representantes

- Coordenador local (liderança do processo), técnicos locais, professores, jovens

#### Comunidade alargada

- Jovens, Pais, Agentes locais, Representantes da Comunidade Científica, Comunidade local

### **Metodologias possíveis a aplicar em cada fase:**

#### Co-responsabilização

- Sessões temáticas para divulgação e conhecimento mais alargado do plano

#### Co-execução

- Realização de ações experimentais com parceiros, atores locais e comunidade
- Recursos criativos de avaliação
- Recolha de opiniões/*feedback*

Na primeira etapa de preparação do plano, e a par com a definição dos termos de referência, é realizada a mobilização e capacitação dos jovens intervenientes, que deverá ser útil e consequente, e que lhes irá possibilitar uma intervenção mais real e efetiva, no debate que se preconiza para a definição conjunta da visão e da estratégia gerais para o plano a realizar, sendo este o primeiro momento participativo sugerido. Nesta fase espera-se que a definição das grandes opções passe a contar com as opiniões de um público mais alargado, neste caso os jovens, sendo assim mais rica e próxima da realidade e das aspirações da comunidade. Feito o enquadramento geral inicial, são desenvolvidos o diagnóstico e as propostas prévias, que são apresentadas no contexto da participação preventiva. Espera-se que o enquadramento prévio a estas propostas, promova não só o aumento do interesse dos jovens em participar, mas também o seu sentimento de auto-confiança para o fazer.

Nas fases seguintes de elaboração da proposta de plano e da concertação de interesses, é sugerido novo momento de participação que concretize um acompanhamento efetivo de colaboração, em contextos de co-criação, diferente do atual que significa apenas 'manter-se a par do que a equipa do plano está a desenvolver'. Também a concertação de interesses deverá ser alargada ao público jovem, como forma de lhes dar a oportunidade de defender aquilo que propuseram, em articulação com os demais interesses (públicos e privados), sobre um mesmo território. Espera-se com esta partilha de poder, motivar os jovens para a argumentação e defesa daquilo que pretendem venha a acontecer, mas também que os vincule às decisões realizadas no coletivo.

A etapa subsequente à discussão pública, momento de participação já previsto, também deverá ser alargada aos jovens, permitindo que a ponderação de contributos e a decisão sobre os mesmos, possa ser acompanhada e debatida em contexto mais alargado e 'transparente'. Com esta fase participativa, pretende-se que as propostas e convicções do plano, bem como as opções que são tomadas em relação às propostas que é possível ou não manter e as respetivas razões, continuem a ser claras e do conhecimento comum.

Seguem-se as etapas finais de elaboração da versão final da proposta do plano e respetiva publicação, para as quais se preconizam momentos de acompanhamento e nova fase de participação (divulgação) com a qual se pretende a plena disseminação dos conteúdos do plano. Através de sessões temáticas a realizar junto da comunidade jovem mais alargada, pretende-se que o conteúdo do plano deixe de ser um elemento estranho, distante e incompreendido, mas antes seja um elemento agregador, ao qual os jovens tenham vontade de continuar a pertencer. Sugere-se ainda, que a implementação de propostas e a monitorização da execução do plano, deixe de ser tarefa exclusiva da administração, e haja espaço e disponibilidade para a co-construção das propostas, na realização colaborativa das ações previstas no plano. Desta forma, pretende-se que sejam assumidos compromissos entre a administração local e os jovens, e que tal possa contribuir para aumentar o sentimento de pertença dos jovens à comunidade, e para o aumento da sua consciência cidadã. Só desta forma, envolvendo as sucessivas gerações de

jovens em experiências de participação efetiva, será possível num futuro próximo, contrariar a tendência que se verifica hoje em relação ao défice estrutural, quer da cultura de território, quer da cultura de participação.

### **6.3 Limitações da investigação e questões para o futuro**

Em Portugal, não existe uma tradição forte de pensar o futuro das comunidades. Existe uma prática de reflexão casuística, sem visão estratégica e com uma perspetiva de curto prazo. Não existem hábitos de pensar o futuro de forma coletiva e participada (Mota, 2008). Esta é uma das principais limitações da investigação; o facto de não existir esta prática colaborativa pela defesa do bem comum, limita a existência de evidências em que possam ser baseadas as reflexões e sugestões da presente investigação. O facto de não existirem práticas instituídas para a participação de jovens, no contexto do sistema português de planeamento do território, constituiu outra limitação, no sentido em que as conclusões possíveis, são baseadas em casos experimentais, com especificidades muito próprias. Apesar de já se falar de participação de crianças e jovens há cerca de quarenta anos, não existe ainda muito conhecimento sistematizado no que diz respeito às metodologias e abordagens, nem muitos consensos sobre as melhores opções para a concretização desse envolvimento.

No que diz respeito ao papel da administração pública, e apesar de em muitos casos já existirem preocupações com as estratégias locais para o desenvolvimento da juventude, e de existir uma estratégia recente especificamente<sup>103</sup> vocacionada para as questões da educação para a cidadania, ainda não existe nenhuma agenda política que contemple a questão do envolvimento dos jovens nos processos de escolha e decisão, sobretudo no que ao planeamento territorial local diz respeito. A própria rotina do poder político surge como uma limitação, pois em muitos casos, continua a não procurar formas inovadoras de governança e de inclusão dos vários grupos sociais,

---

<sup>103</sup> Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania (ENEC), promovida por despacho conjunto da Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade, e do Secretário de Estado da Educação, com a missão de conceber uma estratégia, a implementar nas escolas. A ENEC integra um conjunto de direitos e deveres, que devem estar presentes na formação cidadã das crianças e dos jovens portugueses, para que no futuro sejam adultos e adultas com uma conduta cívica que privilegie a igualdade nas relações interpessoais, a integração da diferença, o respeito pelos Direitos Humanos e a valorização de conceitos e valores de cidadania democrática, no quadro do sistema educativo, da autonomia das escolas e dos documentos curriculares em vigor.  
[http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos\\_Curriculares/Aprendizagens\\_Essenciais/estrategia\\_a\\_cidadania\\_original.pdf](http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos_Curriculares/Aprendizagens_Essenciais/estrategia_a_cidadania_original.pdf)

apesar de existirem orientações gerais a nível nacional e internacional para que isso aconteça. E essa forma continuada de atuação, leva à consequente falta de prática e experiência, que também acaba por estar relacionada com o grande desconhecimento que existe entre técnicos e políticos sobre esta temática e com algum receio dos resultados e alterações que daí terão forçosamente que advir, nomeadamente a partilha de poder e as parcerias de co-criação de soluções. Nesta perspetiva, partilha-se da opinião de Fernandes (2009) sobre a questão de que a “participação dos jovens terá de ser considerada numa estreita ligação quer com as questões de poder e autoridade que trespasam a relação adultos-criança, quer com as conceptualizações acerca das competências sociais, dos constrangimentos culturais e políticos que afetam e influenciam tais relações” (citado em Trevisan, 2014, p. 131).

Existem metodologias e abordagens que já foram testadas com sucesso, e que podem ser referências válidas e úteis para a evolução dos processos participativos que incluam os jovens, mas que é necessário articular e legitimar, e ser talvez essa evolução, o “*upscaling*” de que fala Ferrão (2017)<sup>104</sup>, a propósito das experimentações sociais locais. De acordo com o autor, apesar da fase que se vive em relação ao enaltecimento do papel da participação pública, deverá ser feito um esforço para alcançar um equilíbrio entre a “glorificação ingénua, que se perde por ter essa característica e a ‘desglorificação’ injusta e prematura” daquilo que é um elemento essencial na nossa sociedade – a participação de todos os cidadãos nas políticas públicas (Ferrão, 2017). Será igualmente necessária maior disponibilidade e predisposição do poder local, por forma a permitir que estas mudanças aconteçam.

As sugestões resultantes desta dissertação, poderão servir de base a orientações futuras para novas agendas políticas, como matriz geral para a implementação deste tipo de processos. Um ponto de partida possível, é a realização de projetos-piloto em contexto real, nos municípios que demonstrem interesse para liderar a inovação nos processos de governança territorial e a realização de um documento geral de orientação, um ‘itinerário’ em linguagem não técnica, dirigido a todos os intervenientes. A mudança de paradigma, passa necessariamente pela aquisição de novos conhecimentos, competências e atitudes, que terão que ser inicialmente testadas, através da realização de processos de aprendizagem em comum pela prática, daí a sugestão dos projetos-piloto. Tal como refere Gonçalves (2015) “o investimento nas pessoas e nas suas capacidades representa uma forma de desenvolvimento territorial; e se entre essas pessoas se incluírem as crianças e jovens poderão estar-se a gerar impactos com repercussões a médio-longo prazo” (2015, p. 58).

Já existem evidências, casos de sucesso e conhecimento (dispersos), existem pessoas capacitadas para facilitar e liderar estes projetos-piloto (pela experiência que detêm de iniciativas que coordenaram, em especial aquelas que foram aqui analisados). Porque não reuni-los para a

---

<sup>104</sup> Conferência PRU, Aveiro, 2017

evolução das sugestões aqui apresentadas e também para constituírem (em conjunto com representantes da administração local e da comunidade científica) a comissão de apoio à implementação local destes processos? Em forma de desafio, fica ainda a ideia do envolvimento efetivo da administração a nível nacional, nas áreas da juventude, educação, cidadania e planeamento e ordenamento do território, na realização dos referidos projetos-piloto. Que essa colaboração transversal possa promover num futuro próximo, uma estratégia nacional conjunta que defina indicações concretas para que estes processos passem a ser uma realidade instituída em todos os municípios e escolas, fazendo evoluir para novos patamares, a criação de estratégias territoriais partilhadas, os processos de governança colaborativa, e novas abordagens da política pública participada.



## Referências bibliográficas

- Albrechts, L. (2015). Breaking Out of the Box: Ingredients for a more radical planning. In *Procedia - Social and Behavioral Sciences* (Vol. 184, pp. 104–110). Bandung, Indonésia: Elsevier Ltd. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.05.063>
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Azevedo, M. C. R. N. (2009). *Experiências de Participação dos Jovens: Um Estudo Longitudinal Sobre a Influência da Qualidade da Participação no Desenvolvimento Psicológico*. Tese de Doutorado, Universidade do Porto. Retrieved from <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/78155>
- Baptista, S. M. S. (2014). *A participação das crianças com vista à autorregulação da aprendizagem*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro. Retrieved from <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/14608/1/Tese.pdf>
- Campos, V. (2007). Entrevista a Vítor Campos. *Arquitetura e Vida*, 22–29.
- Carlson, C. (2005). Youth with Influence: The Youth Planner Initiative in Hampton, Virginia. *Children, Youth and Environments*, 15(2), 211–226. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/10.7721/chilyoutenvi.15.2.0211>
- Cecílio, M. A. R. (2012). *A participação pública no processo de elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território*. Projeto Final de Licenciatura, Universidade Atlântica. Retrieved from [http://repositorio-cientifico.uatlantica.pt/jspui/bitstream/10884/657/1/Participação Pública - 2012.pdf](http://repositorio-cientifico.uatlantica.pt/jspui/bitstream/10884/657/1/Participação%20Pública%20-%202012.pdf)
- Checkoway, B. (2010). What is youth participation? *Children and Youth Services Review*, 33(2), 340–345. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2010.09.017>
- Checkoway, B., Allison, T., & Montoya, C. (2005). Youth participation in public policy at the municipal level. *Children and Youth Services Review*, 27(10), 1149–1162. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2005.01.001>
- Checkoway, B., Pothukuchi, K., & Finn, J. (1995). Youth Participation in Community Planning: What are the Benefits? *Journal of Planning Education and Research*, 14(2), 134–139. <https://doi.org/10.1177/0739456X9501400206>
- Claudino, S. (2017). O Projeto Nós Propomos! Construir uma comunidade melhor com os alunos. *Revista Galega de Educación*, (69), 72–77.
- Claudino, S. (2018). Educação Geográfica, Trabalho de Campo e Cidadania. O Projeto Nós Propomos. In C. Editores (Ed.), *O Ensino na Escola de Hoje* (pp. 265–303). Lisboa.

- Coelho, S. L. (2018). Participação social e associativismo em Portugal: breves apontamentos de um estudo de caso de uma associação de promoção do Comércio Justo. In *O Movimento Associativo em Portugal e na Galiza, Fórum Associativismo, a 31 de Maio de 2018* (pp. 1–18). Santa Maria da Feira, Portugal. Retrieved from <http://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/54835>
- Concurso Cidades Criativas. (2008). Retrieved June 13, 2018, from <https://cidadescriativas.blogs.sapo.pt/>
- Corpo Nacional de Escutas. (n.d.). Escutismo. Retrieved May 7, 2018, from <https://escutismo.pt/>
- Crespo, J. L. (2013). *Governança e território. Instrumentos, métodos e técnicas de gestão na área metropolitana de Lisboa*. Tese de Doutoramento, Universidade Técnica de Lisboa. Retrieved from <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/11754>
- DGT. (2018). *PNPOT - Estratégia e Modelo Territorial (Proposta de Alteração)*.
- Dourado, J. K. de C. S. (2016). *A gamificação como ferramenta de promoção do uso do espaço público pelos jovens*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro. Retrieved from <https://ria.ua.pt/handle/10773/21202>
- Driskell, D. (2002). *Creating better cities with children and youth—a manual for participation*. (U. Publishing, Ed.), UNESCO/Earthscan. London: Taylor & Francis.
- Encarnação, R. A. C. da. (2010). *O sistema de planeamento territorial português: reflexão crítica e contributos para a superação das suas disfunções*. Tese de Mestrado, Faculdade de Ciências e Tecnologia. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10362/5393>
- Falanga, R. (2018). Critical trends of citizen participation in policymaking. Insights from Portugal. In M. C. Lobo, F. C. da Silva, & J. P. Zúquete (Eds.), *“Changing Societies: Legacies and Challenges”* (Vol. II, pp. 295–318). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais. <https://doi.org/https://doi.org/10.31447/ICS9789726715047.12>
- Faria, M. L. F. de. (2010). *Juventude, associativismo e participação: um estudo das associações juvenis do distrito do Porto*. Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho. Retrieved from <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/14301>
- Farthing, R. (2012). Why Youth Participation? Some Justifications and Critiques of Youth Participation Using New Labour's Youth Policies as a Case Study. *Youth & Policy*, 109(109), 71–97. Retrieved from <http://www.youthandpolicy.org/rhys-farthing-why-youth-participation-some-justifications-and-critiques-of-youth-participation-using-new-labours-youth-policies-as-a-case-study/>
- Ferrão, J. (2014). *O ordenamento do território como política pública* (2ª Edição). Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ferreira, V., Lobo, M., Rowland, J., & Sanches, E. (2017). *Geração Milénio? Um retrato social e*

- político*. (I. de C. Sociais, Ed.) (1ª Edição). Lisboa, Portugal: Imprensa de Ciências Sociais.
- Francis, M., & Lorenzo, R. (2002). Seven realms of children's participation. *Journal of Environmental Psychology*, 22(1–2), 157–169. <https://doi.org/10.1006/jevp.2001.0248>
- Freeman, C., & Aitken-Rose, E. (2005). Future shapers: Children, young people, and planning in New Zealand local government. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23(2), 227–246. <https://doi.org/10.1068/c0433>
- Frisk, J., & Frisk, R. (2016). *Designing cities with people*. Copenhagen: Arki\_books. <https://doi.org/10.15713/ins.mmj.3>
- Gonçalves, J. A. P. (2015). *O envolvimento de crianças e jovens num modelo de gestão territorial participada ao nível local*. Tese de Doutoramento, Universidade do Porto. Retrieved from <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/80664>
- Guerra, E. (2002). Citizenship knows no age: Children's participation in the governance and municipal budget of Barra Mansa, Brazil. *Environment and Urbanization*, 14(2), 71–84. <https://doi.org/10.1177/095624780201400206>
- Hart, R. A. (1992). *Children's Participation: from Tokenism to Citizenship*. UNICEF: Innocenti Essays (Vol. 4). <https://doi.org/88-85401-05-8>
- Healy, P. (1990). Planning Theory: prospects for the 1990's. In *Planning through debate* (pp. 1–24). Newcastle upon Tyne.
- Horelli, L. (1994). Children as Urban Planners. *Arch. & Comport. I Arch. & Behav.*, 10(4), 371–377. Retrieved from [https://lasur.epfl.ch/files/content/sites/lasur2/files/Images/stories/editions\\_du\\_lasur\\_pdf/AC/A C Vol 10 No.4/HORELLI.pdf](https://lasur.epfl.ch/files/content/sites/lasur2/files/Images/stories/editions_du_lasur_pdf/AC/A C Vol 10 No.4/HORELLI.pdf)
- Horelli, L. (1998). Creating child-friendly environments: Case studies on children's participation in three European countries. *Childhood*, 5(2), 225–239. <https://doi.org/10.1177/0907568298005002008>
- IGOT. (2017). Nós Propomos! Cidadania e Inovação na Educação Geográfica. Retrieved January 23, 2018, from <http://www.igot.ulisboa.pt/evento/nos-propomos-201718/>
- IPDJ. (2017). Orçamento Participativo Jovem. Retrieved April 19, 2018, from <https://opjovem.gov.pt/>
- Karsten, A. (2012). Participation Models - Citizens, youth, online. *Non Formality*, (November), 1–40.
- Knowles-Yáñez, K. L. (2005). Children's participation in planning processes. *Journal of Planning Literature*, 20(1), 3–14. <https://doi.org/10.1177/0885412205277032>
- Leitão, S. C., Pereira, G., Ramos, J., & Silva, A. (2009). *Uma caracterização do associativismo*

- confederado em Portugal*. Lisboa: Confederação Portuguesa das Colectividades de Cultura, Recreio e Desporto.
- Loureiro, S., & Caramelo, M. C. (2003). Planear com as pessoas: o plano de urbanização da vila da Lousã. *Planeamento, Revista de Urbanismo e Ordenamento Do Território*, N° 2, 35–37.
- Marques, C. R. S. (2013). *Participação infantil, jogo e valores sociais em jardim de infância*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro. Retrieved from <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/12771/1/tese.pdf>
- Mendonça, S., & Claudino, S. (2016). “Projeto ‘Nós Propomos!’: uma rede crescente de cidadania territorial.” In *XVIII Encontro Nacional de Geógrafos. A construção do Brasil: geografia, ação política e democracia*. São Luís / MA.
- Milion, A. (2017). Preparing children and young people for participation in planning and design. In K. Bishop & L. Corkery (Eds.), *Designing cities with children and young people, beyond playgrounds and skate parks* (pp. 223–236). Nova Iorque: Routledge.
- Ministry of Youth Development. (2009). *Keppin’ it real: A resource for involving young people in decision making*. New Zealand: Ministry of Youth Development. Retrieved from <http://www.myd.govt.nz/>
- Mota, J. C. (2013). *Planeamento do Território: Metodologias, Actores e Participação*. Tese de Doutoramento, Universidade de Aveiro. Retrieved from <http://ria.ua.pt/handle/10773/13666>
- Mota, J. C. (2017). Participação dos cidadãos nos Instrumentos de Gestão Territorial. In S. Edições Almedina (Ed.), *Ordenamento do Território, Urbanismo e Cidades. Que rumo?* (1ª, pp. 327–352). Coimbra.
- Mullahey, R. (2008). Youth Engagement in Planning. In *The Commissioner* (pp. 6–10). American Planning Association. Retrieved from <https://www.planning.org/publications/report/9117595/>
- Mullahey, R., Susskind, Y., & Checkoway, B. (1999). *Youth participation in community planning*. Retrieved from <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Youth+Participation+in+Community+Planning#2>
- Oliveira, C. M. de, Lopes, D., Colenci, P. L., & Sousa, I. C. N. de. (2015). *Instrumentos urbanísticos de participação pública no Brasil e em Portugal*. Retrieved from <http://www.ordenaracidade.pt/trabalhos/#instrumentos-urbanisticos-de-participacao-publica-no-brasil-e-em-portugal>
- Osborne, C., Baldwin, C., Thomsen, D., & Woolcock, G. (2017). The unheard voices of youth in urban planning: using social capital as a theoretical lens in Sunshine Coast, Australia. *Children’s Geographies*, 15(3), 349–361. <https://doi.org/10.1080/14733285.2016.1249822>
- Owens, P. E. (2017). A place for adolescents. In T. & Francis (Ed.), *Designing cities with children*

- and young people, beyond playgrounds and skate parks* (pp. 65–78). Nova Iorque: Routledge.
- Pinto, A. J. (2011). A participação cidadã no processo de planeamento municipal em Portugal. *On the Waterfront*, 18, 17–46.
- República, A. da. Constituição da república portuguesa, Assembleia da República Portuguesa § (2005). Portugal. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Ribeiro, A. F. A., & Ribeiro, P. M. H. R. M. (2003). PDM: Concertação de interesses e participação pública. *Planeamento, Revista de Urbanismo e Ordenamento Do Território*, 9–14.
- Richards-Schuster, K., & Checkoway, B. (2010). *Youth Participation in Public Policy at the Local Level - New Lessons from Michigan Municipalities*. Wiley Periodicals, Inc. <https://doi.org/10.1002/ncr.273>
- Rua, J., Pedrosa, A., & Santinha, G. (2003). O discurso está para a prática como os planos para o planeamento. *Planeamento, Revista de Urbanismo e Ordenamento Do Território*, Nº 2, 59–61.
- Saridar Masri, S. (2017). Integrating youth in city planning: Developing a participatory tool toward a child-friendly vision of Eastern Wastani - Saida. *Alexandria Engineering Journal*, 1–13. <https://doi.org/10.1016/j.aej.2017.01.023>
- Shier, H., Méndez, M. H., Centeno, M., Arróliga, I., & González, M. (2014). How children and young people influence policy-makers: Lessons from Nicaragua. *Children and Society*, 28(1), 1–14. <https://doi.org/10.1111/j.1099-0860.2012.00443.x>
- Soares, N. F. (2005). *Infância e direitos : participação das crianças nos contextos de vida : representações, práticas e poderes*. Tese de Doutoramento, Universidade do Minho, Instituto de Estudos da Criança. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1822/6978>
- Souza-Lobo, M. (1995). *Planos de Urbanização a época de Duarte Pacheco*. Porto: Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto.
- Tavares, C. I. C. (2011). *O associativismo e a participação cívica dos jovens em maio rural*. Tese de Mestrado, Universidade Católica Portuguesa. Retrieved from <https://repositorio.ucp.pt/handle/10400.14/9286>
- Trevisan, G. (2014). *Somos as pessoas que temos de escolher, não são as outras pessoas que escolhem por nós. Infância e cenários de participação pública: uma análise sociológica na escola e na cidade*. Tese de Doutoramento, Universidade do Minho. Retrieved from <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/14018>
- UN-HABITAT. (2010). State of the Urban Youth 2010/2011 - Leveling the Playing Field: inequality of Youth Opportunity i, 86.

- UNICEF, C. P. (2015). *Construir Cidades Amigas das Crianças - um quadro para a ação*. Lisboa. Retrieved from [http://cidadaniaemportugal.pt/wp-content/uploads/recursos/unicef/Construir Cidades Amigas das Crianças - Quadro de Ação.pdf](http://cidadaniaemportugal.pt/wp-content/uploads/recursos/unicef/Construir_Cidades_Amigas_das_Crianças_-_Quadro_de_Ação.pdf)
- UNICEF, C. P. (2016). *Guia para a Construção de Cidades Amigas das Crianças*. Lisboa.
- UNICEF Portugal. (2018). Cidades Amigas das Crianças. Retrieved January 19, 2018, from <https://unicef.pt/o-que-fazemos/o-nosso-trabalho-em-portugal/programa-cidades-amigas-das-criancas/>
- Vieira, M. M., Ferreira, V. S., & Pinho, F. (2017). Jovens: Dinâmicas demográficas e participativas. In *Portugal Social em Mudança - Retratos Municipais* (pp. 43–54). Lisboa. Retrieved from <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/29171>
- Yaguas, D. da S. (2012). *Como é que a sociedade civil participa na discussão da vida coletiva à escala local?* Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro. Retrieved from [https://ria.ua.pt/bitstream/10773/18720/1/Dissertação\\_Daniel\\_Yaguas.pdf](https://ria.ua.pt/bitstream/10773/18720/1/Dissertação_Daniel_Yaguas.pdf)

## Outras Fontes

Programa Cidades Amigas das Crianças

<http://ciudadesamigas.org>

<https://childfriendlycities.org/>

United Nations program towards a better urban future

<https://unhabitat.org>

Orçamento Participativo Jovem

<https://opjovem.gov.pt/>

Carta Europeia Revista da participação dos jovens na vida local e regional, 2003

<https://unicef.pt/>

Leadership and Governance for the Challenges of the 21st Century, 2017

<https://www.kofiannanfoundation.org>

Comissão de Jovens de São Francisco

<https://sfgov.org/youthcommission/>

Concurso Cidades Criativas

<https://cidadescriativas.blogs.sapo.pt/>

<https://www.slideshare.net/jcmota/concurso-cidades-criativas-1667295>

Projeto Nós Propomos!

<https://www.facebook.com/nospropomos/>

<http://nospropomos2016.weebly.com/>

[www.nospropomos.igot.ul.pt](http://www.nospropomos.igot.ul.pt)

<http://www.igot.ulisboa.pt/>

<https://www.cm-braga.pt/>

<https://www.dn.pt/>

<https://www.publico.pt/>

<http://www.diarioaveiro.pt/>

